

Мирные переговоры: личный рассказ

Роберт Лансинг

The Peace Negotiations: A Personal Narrative

Robert Lansing



Project Gutenberg

Электронная книга проекта "Гутенберг" о мирных переговорах: личный рассказ

Эта электронная книга предназначена для использования любым человеком в любой точке Соединенных Штатов и большинства других частей мира бесплатно и практически без каких-либо ограничений. Вы можете скопировать его, раздать или повторно использовать в соответствии с условиями лицензии Project Gutenberg, прилагаемой к этой книге, или онлайн по адресу www.gutenberg.org. Если вы находитесь за пределами Соединенных Штатов, вам необходимо ознакомиться с законами страны, в которой вы находитесь, прежде чем использовать эту электронную книгу.

Название: Мирные переговоры: личный рассказ

Автор: Роберт Лансинг

Дата выхода: 1 декабря 2003 г. [Электронная книга № 10444]

Последнее обновление: 19 декабря 2020 г.

Язык: Английский

Кредиты: Электронный текст подготовлен Джонатаном Ингрэмом, Деброй Сторр и распространяемыми корректорами Prooject Gutenberg

*** НАЧАЛО ПРОЕКТА ЭЛЕКТРОННОЙ КНИГИ ГУТЕНБЕРГА "МИРНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ: ЛИЧНЫЙ РАССКАЗ" ***

Электронный текст подготовлен Джонатаном Ингрэмом, Деброй Сторр и проектом "Гутенберг"

Распределенные Корректоры

МИРНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ. ЛИЧНЫЙ РАССКАЗ

РОБЕРТ ЛЭНСИНГ

С ИЛЛЮСТРАЦИЯМИ

Содержание

- I. ПРИЧИНЫ НАПИСАНИЯ ЛИЧНОГО ПОВЕСТВОВАНИЯ
- II. ПРИСУТСТВИЕ МИСТЕРА ВИЛЬСОНА На МИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
- III. ОБЩИЙ ПЛАН СОЗДАНИЯ ЛИГИ НАЦИЙ
- IV. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ СТАТЬИ-ЗАМЕНИТЕЛИ
- V. ПОЗИТИВНАЯ ГАРАНТИЯ И БАЛАНС СИЛ
- VI. ПЛАН ПРЕЗИДЕНТА И ПЛАН СЕСИЛА
- VII. САМООПРЕДЕЛЕНИЕ
- VIII. КОНФЕРЕНЦИЯ 10 ЯНВАРЯ 1919 г.
- IX. РЕЗОЛЮЦИЯ ВМЕСТО ПАКТА
- X. ГАРАНТИЯ, СОДЕРЖАЩАЯСЯ В ПЕРЕСМОТРЕННОМ СОГЛАШЕНИИ
- XI. МЕЖДУНАРОДНЫЙ АРБИТРАЖ
- XII. ДОКЛАД КОМИССИИ По ДЕЛАМ ЛИГИ НАЦИЙ
- XIII. СИСТЕМА МАНДАТОВ
- XIV. РАЗНОГЛАСИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ЛИГИ, О КОТОРЫХ ГОВОРИЛОСЬ ВЫШЕ
- XV. ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ДОГОВОР С ФРАНЦИЕЙ
- XVI. ОТСУТСТВИЕ АМЕРИКАНСКОЙ ПРОГРАММЫ
- XVII. ТАЙНАЯ ДИПЛОМАТИЯ
- XVIII. ПОСЕЛЕНИЕ ШАНТУНГ
- XIX. ДЕЛО БУЛЛИТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПРИЛОЖЕНИЯ

- I. ПЕРВОНАЧАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ ПАКТА ЛИГИ НАЦИЙ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ПРЕЗИДЕНТОМ АМЕРИКАНСКОЙ КОМИССИИ 10 января 1919 г.
- II. ПЛАН ЛИГИ НАЦИЙ ЛОРДА РОБЕРТА СЕСИЛА
- III. СОГЛАШЕНИЕ ЛИГИ НАЦИЙ В ВЕРСАЛЬСКОМ МИРНОМ ДОГОВОРЕ
- IV. ЧЕТЫРНАДЦАТЬ ПУНКТОВ
Против ПРИНЦИПОВ, ПРОВОЗГЛАШЕННЫХ ПРЕЗИДЕНТОМ ВИЛЬСОНОМ В ЕГО ОБРАЩЕНИИ
От 11 ФЕВРАЛЯ 1918 г.
- VI. СТАТЬИ ВЕРСАЛЬСКОГО МИРНОГО ДОГОВОРА, КАСАЮЩИЕСЯ ШАНЬДУНА

Указатель

ИЛЛЮСТРАЦИИ

АМЕРИКАНСКАЯ МИРНАЯ ДЕЛЕГАЦИЯ В ПАРИЖЕ

Фотография Корпуса связи, США

ФАКСИМИЛЕ ПОРУЧЕНИЯ МИСТЕРА ЛЭНСИНГА В КАЧЕСТВЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО
ВЕДЕНИЮ МИРНЫХ ПЕРЕГОВОРОВ

КОРОЛЕВСКАЯ УЛИЦА В ДЕНЬ ПРИБЫТИЯ ПРЕЗИДЕНТА ВИЛЬСОНА 14 ДЕКАБРЯ 1918 г.

Фотография Корпуса связи США

АМЕРИКАНСКАЯ МИРНАЯ ДЕЛЕГАЦИЯ И ПЕРСОНАЛ

Фотография Корпуса связи, США

ВСТРЕЧА На НАБЕРЕЖНОЙ Орсе ПОСЛЕ ОТЪЕЗДА ПРЕЗИДЕНТА ВИЛЬСОНА Из ПАРИЖА

ФАКСИМИЛЕ "ПОЛНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ" МИСТЕРА ЛАНСИНГА ВЕСТИ ПЕРЕГОВОРЫ По
ДОГОВОРУ О ПОМОЩИ ФРАНЦИИ

ЕЖЕДНЕВНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ АМЕРИКАНСКОЙ КОМИССИИ МИРА

Фотография Изаби, Париж

ХРОНОЛОГИЯ

Декларация из четырнадцати пунктов 18 января 1918 г.

Декларация о четырех дополнительных основах мира 11 февраля 1918 г.

Отъезд полковника Хауса в Париж для представления
президента в Высшем военном совете 17 октября 1918 г.

Подписание перемирия в 5 часов утра; вступает в силу в 11 часов утра
11 ноября 1918 г.

Отъезд президента и американской комиссии
во Францию 4 декабря 1918 г.

Прибытие президента и американской комиссии в
Париж 14 декабря 1918 г.

Заседание Высшего военного совета 12 января 1919 г.

Первое пленарное заседание Мирной конференции 25 января 1919 г.

Пленарное заседание, на котором был представлен доклад о Лиге Наций
14 февраля 1919 г.

Отъезд президента из Парижа в Соединенные Штаты
14 февраля 1919 г.

Президент приземляется в Бостоне 24 февраля 1919 года

Отъезд президента из Нью-Йорка во Францию 5 марта 1919 г.

Президент прибывает в Париж 14 марта 1919 года

Организация Совета Четырех около 24 марта 1919 г.

Публичное заявление президента по поводу Фиуме 23 апреля 1919 г.

Принятие Конференцией Доклада Комиссии о Лиге Наций 28 апреля 1919 г.

Поселение Шаньдун 30 апреля 1919 г.

Вручение Мирного договора Германии
Полномочные представители 7 мая 1919 г.

Подписание Версальского мирного договора 28 июня 1919 г.

Подписание Договора о помощи с Францией 28 июня 1919 г.

Отъезд президента в Соединенные Штаты 28 июня 1919 г.

Отъезд мистера Лэнсинга из Парижа в Соединенные
Штаты 12 июля 1919 г.

Слушание дела мистера Лэнсинга в Сенатском комитете по
международным отношениям 6 августа 1919 г.

Конференция Сенатского комитета по международным отношениям
с президентом в Белом доме 19 августа 1919 г.

Слушание дела мистера Буллита в Сенатском комитете по
международным отношениям 12 сентября 1919 г.

Возвращение президента в Вашингтон из турне по
Западу 28 сентября 1919 г.

Отставка мистера Лэнсинга с поста
государственного секретаря 13 февраля 1920 г.

ГЛАВА I

ПРИЧИНЫ НАПИСАНИЯ ЛИЧНОГО ПОВЕСТВОВАНИЯ

"Пока мы были еще в Париже, я чувствовал, и с тех пор чувствую все больше, что вы принимаете мое руководство по вопросам, в отношении которых я должен был вас инструктировать, только со все возрастающей неохотой....

"... Я должен сказать, что это избавило бы меня от смущения, господин госсекретарь, от смущения от ощущения вашего нежелания и расхождения в суждениях, если бы вы отказались от своей нынешней должности и предоставили мне возможность выбрать кого-то, чье мнение с большей охотой совпадало бы с моим".

Эти слова взяты из письма, которое президент Вильсон написал мне 11 февраля 1920 года. На следующий день я подал заявление о своей отставке с поста государственного секретаря письмом, в котором написал:

"С января 1919 года я сознавал тот факт, что вы больше не были расположены принимать мои советы в вопросах, касающихся переговоров в Париже, нашей дипломатической службы или международных отношений в целом. Придерживаясь этих взглядов, я бы, если бы руководствовался только своими личными склонностями, подал в отставку с поста государственного секретаря и комиссара по мирным переговорам. Однако я чувствовал, что такой шаг мог быть неверно истолкован как дома, так и за границей, и что моим долгом было не ставить вас в затруднительное положение при выполнении великой задачи, которой вы тогда были заняты".

Президент был прав в своем мнении, что, "пока мы были еще в Париже", я с неохотой принимал его указания. Это было так же верно, как и мое заявление о том, что уже в январе 1919 года я осознал, что он больше не расположен принимать мои советы в вопросах, касающихся мирных переговоров в Париже.

До сих пор у меня были очевидные причины хранить молчание по поводу расхождений во взглядах и, как следствие, разрыва в отношениях между президентом Вильсоном и мной. Они были предметом спекуляций и умозаключений, которые оставили неопределенными истинные данные. Пришло время, когда откровенный отчет о наших разногласиях может быть предан гласности без предъявления обвинений в нелояльности к находящейся у власти Администрации.

Президент в своем письме от 11 февраля 1920 года, из которого взята цитата, указал на мое нежелание следовать его курсу, который он избрал в Париже, но он конкретно не указывает на конкретные вопросы, по которым мы не были согласны. Неудовлетворительно, если не критикуемо, оставлять американский народ в сомнении относительно разногласий между двумя его официальными представителями по вопросу столь серьезной важности для страны, как переговоры по Версальскому мирному договору. Они имеют право знать правду, чтобы

иметь возможность судить по существу существовавших разногласий. Я не желаю, чтобы нынешняя неопределенность в отношении фактов сохранялась. Возможно, кому-то покажется, что я слишком долго хранил молчание. Если я и хранил, то только из чувства долга перед Администрацией, членом которой я так долго был. Это произошло не из-за отсутствия желания представить отчет общественности.

Заявления, которые будут сделаны на следующих страницах, не будут полностью одобрены некоторыми моими читателями. В сложившихся обстоятельствах ожидать, что удастся избежать критики, слишком сложно. Обзор фактов и комментарии к ним могут быть охарактеризованы в определенных кругах как нелояльность по отношению к вышестоящему начальству и как нарушение режима молчания, который, как правило, применяется к общению между Президентом и его официальными советниками. При нормальных условиях такая характеристика не была бы необоснованной. Но данный случай отличается от обычных случаев, когда возникают разногласия между президентом и высокопоставленным должностным лицом его администрации.

Мистер Уилсон назвал наши разногласия в Париже одним из главных оснований для заявления, что он был бы рад воспользоваться моей выраженной готовностью уйти в отставку. Очевидное обвинение состояло в том, что я дал ему неправильный совет и что после того, как он решил избрать курс, противоречащий моему совету, я продолжал выступать против его взглядов и с неохотой выполнял его инструкции. Конечно, ни один американский чиновник по чести не обязан хранить молчание при таком обвинении, которое приближается к обвинению в неверности и тайном, если не открытом, уклонении от исполнения служебных обязанностей. По моему мнению, он имеет право представить дело американскому народу, чтобы он мог решить, было ли обвинение оправдано фактами и соответствовало ли его поведение в данных обстоятельствах лучшим традициям государственной службы Соединенных Штатов.

Рецензия такого рода неизбежно становится личным повествованием, которое из-за своего интимного характера ставит автора в неловкое положение, поскольку он должен записывать свои собственные поступки, слова, желания и цели, свои собственные взгляды на курс действий и свои собственные сомнения, страхи и предположения относительно будущего. Если бы существовал другой метод лечения, который сохранял бы авторитетный характер личного заявления, я бы с удовлетворением принял его. Но я не знаю ни одного. Правдивая история может быть рассказана только с интимной и личной точки зрения. Поскольку я намерен рассказать правдивую историю, я больше не приношу извинений за ее личный характер.

Прежде чем начать перечисление отношений, существовавших между президентом Вильсоном и мной во время Парижской конференции, я хочу заявить и подчеркнуть это заявление, что я ни на минуту не забывал о том, что Конституция Соединенных Штатов предоставляет Президенту абсолютное право управлять внешними сношениями Республики и что обязанностью уполномоченного является следовать указаниям президента при заключении международного договора. Многие американцы, некоторые из которых являются национальными законодателями и заботятся о Конституции, похоже, проигнорировали или забыли об этом делегировании исключительных полномочий, в результате чего они неводержанно осудили президента за осуществление этого права исполнительной власти. Относительно мудрости, с которой мистер Уилсон руководил переговорами в Париже, отдельные мнения могут расходиться, но относительно законности его поведения должно быть только одно мнение. С

начала и до конца он действовал полностью в рамках своих конституционных полномочий президента Соединенных Штатов.

Обязанности дипломатического представителя, уполномоченного Президентом и наделенного полными полномочиями вести переговоры по договору, помимо формального выполнения его инструкций, двоякие, а именно: сообщать Президенту во время переговоров его мнение относительно мудрого курса, который следует избрать, и препятствовать Президенту, насколько это возможно, предпринимать какие-либо шаги в ходе разбирательства, которые могут ущемить права его страны или нанести ущерб ее интересам. Эти обязанности, на мой взгляд, одинаково важны независимо от того, руководит ли президент переговорами посредством письменных инструкций, исходящих из Белого дома, или проводит их лично. Для американского полномочного представителя хранить молчание и своим молчанием создавать впечатление, что он одобряет курс действий, который он на самом деле считает в принципе неправильным или противоречащим хорошей политике, представляет собой невыполнение в полном объеме своего долга перед Президентом и страной. Его долг - говорить, и говорить откровенно.

С такой концепцией обязанностей уполномоченного по ведению мирных переговоров, обязанностей, которые в моем случае были более настоятельными из-за моего официального положения государственного секретаря, я считал своим долгом давать советы президенту всякий раз, когда мне казалось необходимым рассмотреть вопрос о принятии линии действий в отношении переговоров, и особенно когда имелись признаки того, что президент намеревался принять решение, которое казалось мне неразумным или невежливым. Хотя с самого начала я чувствовал, что мои предложения были восприняты холодно, а критика - с неодобрением, поскольку они не соответствовали желаниям и намерениям Президента, я настойчиво прилагал усилия, чтобы побудить его в одних случаях отказаться или изменить в других курс, который, по моему мнению, был бы нарушением принципа или политической ошибкой. Мне казалось, что этого требовал долг и что, каковы бы ни были последствия, я не должен молчаливо соглашаться с тем, что я считал неправильным или даже неблагоприятным.

Основными вопросами, по которым у нас с президентом Вильсоном были явные разногласия, были следующие: его присутствие в Париже во время мирных переговоров и особенно его присутствие там в качестве делегата Мирной конференции; фундаментальные принципы конституции и функции Лиги Наций, предложенные или отстаиваемые им; форма органического акта, известного как "Пакт", его детальный характер и включение в договор о восстановлении мирного положения; договор об оборонительном союзе с Францией; необходимость определенной программы, которой американские уполномоченные могли бы следовать при ведении переговоров; использование частных бесед и конфиденциальных соглашений в достижение соглашений - практика, которая придала окраску обвинению в "тайной дипломатии"; и, наконец, признание претензий Японии на обладание правами Германии по договору в Киао-Чау и провинции Шаньдун.

Из этих семи разногласий наиболее важными были те, которые касались Лиги Наций и Пакта, хотя наши противоположные взгляды относительно Шаньдуна были более широко известны и чаще становились предметом общественного обсуждения. Хотя основное внимание будет уделено различиям, касающимся Лиги и Соглашения, отчет был бы неполным, если бы другие темы были опущены. На самом деле почти все эти вопросы, вызывающие разногласия, более или менее взаимосвязаны и имеют побочное, если не прямое, влияние друг на друга. Все они

повлияли на отношение президента Вильсона к совету, который я считал своим долгом предложить, - отношение, которое становилось все более нетерпимым к непрошеной критике и предложениям и которое вылилось, наконец, в переписку от февраля 1920 года, закончившуюся принятием моей отставки с поста государственного секретаря.

Обзор этих тем, насколько это возможно, будет проведен в хронологическом порядке, поскольку по мере увеличения числа разногласий они подчеркивали расхождение во взглядах, существовавшее между Президентом и мной. Эффект был кумулятивным и имел тенденцию не только расширять разрыв, но и делать все менее и менее возможным восстановление наших прежних отношений. Моим личным желанием было поддержать взгляды президента относительно переговоров в Париже, но, когда для этого стало необходимо отрицать устоявшееся убеждение и подавить представление об истинном принципе или мудрой политике, которой следует придерживаться, я не мог этого сделать и чувствовал, что оказывать поддержку в таких условиях означает проявлять истинную лояльность президенту Соединенных Штатов.

Именно в этом духе были даны мои советы и сделаны мои предложения, хотя при этом я считал оправданным соответствовать, насколько это было возможно, выраженным взглядам мистера Уилсона или тому, что казалось его взглядами, относительно менее важных вопросов и сосредоточиться на тех, которые казались жизненно важными. На самом деле я зашел настолько далеко, насколько мог, приняв его взгляды, в надежде, что мой совет будет менее неприятным и, как следствие, получит более благожелательное отношение. Полагая, что я понимаю темперамент президента, успех в попытке изменить его взгляды, по-видимому, заключался в умеренности и частичном одобрении его намерений, а не в прямом утверждении, что это совершенно неправильно и от этого следует отказаться. Этот метод подхода, который в то время казался наиболее целесообразным, ослабил, по крайней мере в некоторых случаях, критику и возражения, которые я высказывал. Очень возможно, что даже в такой разбавленной форме президент приписал моим взглядам неправильные мотивы, так что он заподозрил мои намерения. Остается надеяться, что это было верным объяснением мировоззрения мистера Уилсона, поскольку альтернативный вариант заставляет сделать вывод о причине его неприязненного отношения к честному расхождению во мнениях, которое никто, восхищающийся его многими безупречными качествами и великими достижениями, добровольно не примет.

Какова бы ни была причина отношения Президента к мнениям, которые я высказал по вопросам, по которым наши взгляды расходились, — а я предпочитаю предполагать, что причиной было неправильное понимание моих доводов, — результатом стало то, что он был склонен придавать им мало значения. Создавалось впечатление, что он был раздражен оппозицией своим взглядам, какой бы умеренной она ни была, и что ему не нравилось, когда его суждения подвергались сомнению даже в дружеской форме. Конечно, возможно, что это неверная оценка чувств президента. Это может быть несправедливо к нему. Но его манера встречать критику и склонность игнорировать оппозицию вряд ли могут быть истолкованы как-то иначе.

Существует альтернативная возможность того, что мистер Уилсон был убежден в том, что после того, как он всесторонне рассмотрел вопрос и принял решение, его суждение было правильным или, по крайней мере, лучше, чем у любого консультанта. Убеждение такого рода, если бы оно

существовало, естественно, вызвало бы у него раздражение по отношению к любому, кто попытался бы оспорить его решения, и заставило бы его поверить, что неподобающие мотивы вызвали противодействие или критику. Эту альтернативу, которая по необходимости основана на предположении относительно темперамента мистера Уилсона, которое непредвзятый и осторожный исследователь личности не решился бы принять, я упоминаю только потому, что многие считали ее правильным объяснением его позиции. Принимая во внимание мои близкие отношения с Президентом до Парижской конференции, я чувствую, что справедливости ради по отношению к нему я должен сказать, что он, за исключением редких случаев, не обижался на критику предлагаемого курса действий, и, хотя он, казалось, в какой-то мере изменился после отъезда из Соединенных Штатов в декабре 1918 года, я не думаю, что этого изменения было достаточно, чтобы оправдать презумпцию самоуверенности, которую необходимо было бы принять, если бы альтернативная возможность рассматривалась как лучшее объяснение.

Однако, учитывая то, что произошло в Париже, естественно выяснить причину или причины очевидного нежелания президента прислушиваться к советам, когда он их не просил, и его неспособности довериться всем американским комиссарам. Но пытаться препарировать менталитет и анализировать интеллектуальные процессы Вудро Вильсона не входит в мои задачи. Это лишь вызвало бы дискуссии и противоречия относительно истинности посылок и точности сделанных выводов. Факты будут представлены, и в определенной степени будут пересмотрены впечатления, произведенные на меня в то время, но впечатления такого характера, которые не являются результатом сравнения с последующими событиями и зрелого обдумывания, не всегда оправданы. Позже они могут оказаться частично или полностью ошибочными. Тем не менее, они имеют ценность, поскольку во многих случаях объясняют, почему я делал или не делал определенные вещи, и раскрывают душевное состояние, которое в какой-то мере определяло мое поведение, которое без этого изложения впечатлений того времени могло бы ввести в заблуждение человека, знакомого с тем, что произошло впоследствии. Заметки, письма и меморандумы, которые цитируются на последующих страницах, а также мнения и убеждения, которых я придерживался в то время (о которых, в соответствии с многолетней практикой, я вел записи, дополняющие мой ежедневный журнал событий), должны быть взвешены и измерены ситуацией, которая существовала на момент их написания, а не только в свете полного обзора хода дела. Составляя мнение относительно моих разногласий с Президентом, читатель должен попытаться поставить себя на мое место в то время, а не судить о них исключительно по результатам переговоров в Париже. Это сводится к следующему: был ли я оправдан тогда? Оправдан ли я сейчас? Если ответить на эти вопросы беспристрастно и без предубеждения, мне больше нечего просить у читателя.

ГЛАВА II

ПРИСУТСТВИЕ МИСТЕРА ВИЛЬСОНА На МИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

В начале октября 1918 года не требовалось пророческого видения, чтобы понять, что мировая война закончится в ближайшем будущем. Австро-Венгрия, действуя с полного одобрения германского правительства, предприняла попытки к миру, а Болгария, признав бесполезность дальнейшей борьбы, подписала перемирие, которое было равносильно безоговорочной капитуляции. За этими событиями вскоре последовал крах турецкого сопротивления и немецкие предложения, результатом которых стало перемирие, вступившее в силу 11 ноября 1918 года.

Ввиду важности условий перемирия с Германией и их связи с условиями мира, которые будут позднее согласованы, президент счел необходимым ввести американского члена в Высший военный совет, который в то время состоял из М. Клемансо, м-ра Ллойд Джорджа и синьора Орландо, премьер-министров трех союзных держав. Он выбрал полковника Эдварда М. Хауса на этот важный пост и назначил его Специальным уполномоченным, который будет представлять его лично. Полковник Хаус с корпусом секретарей и помощников отплыл из Нью-Йорка 17 октября, направляясь в Париж, где заседал Высший военный совет.

За три дня до своего отъезда полковник был в Вашингтоне, и мы провели две длительные конференции с президентом по поводу переписки с Германией и союзниками, касающейся прекращения военных действий, в ходе которых мы обсудили позицию, которую Соединенные Штаты должны занять в отношении условий перемирия и основ мира, которые должны быть включены в документ.

Именно после одной из таких конференций полковник Хаус сообщил мне, что Президент решил назначить его (полковника) и меня двумя американскими полномочными представителями на Мирной конференции, и что Президент рассматривает возможность участия в Конференции и личного руководства переговорами. Это последнее намерение мистера Уилсона удивило и обеспокоило меня, и я выразил надежду, что решение президента еще не принято окончательно, поскольку я полагал, что если бы он уделил больше внимания проекту, то отказался бы от него, поскольку было очевидно, что его влияние на переговоры было бы намного больше, если бы он остался в Вашингтоне и дал инструкции своим представителям на Конференции. Полковник Хаус не сказал, что он согласен с моим суждением по этому вопросу, хотя и не выражал открытого несогласия с ним. Однако я пришел к выводу, хотя и без фактического знания, что он одобрял цель Президента и, возможно, поощрял его стать реальным участником предварительных конференций.

Идея президента об участии в Мирной конференции не была новой. Хотя я не могу вспомнить источник моей информации, я знаю, что в декабре 1916 года, когда, как следует помнить, г-н Вильсон пытался побудить воюющие стороны изложить свои цели в войне и вступить в конференцию, направленную на установление мира, у него была идея, что он мог бы, как друг обеих сторон, председательствовать на такой конференции и использовать свое личное влияние, чтобы привести воюющие стороны к соглашению. Служба такого рода, несомненно, вызвала к гуманитарному инстинкту президента и его искреннему желанию положить конец разрушительной войне, в то время как новизна положения, в которое он попал, не вызвала бы неудовольствия у того, кто в своей общественной карьере, казалось, находил удовлетворение в отходе от устоявшихся путей, обозначенных обычаями.

Однако, когда попытка посредничества провалилась и когда шесть недель спустя, 1 февраля 1917 года, правительство Германии возобновило неизбирательную подводную войну, что привело к разрыву дипломатических отношений между Соединенными Штатами и Германией, президент Вильсон продолжал лелеять надежду, что он все же сможет взять на себя роль посредника. Он даже зашел так далеко, что подготовил проект основ мира, который намеревался представить воюющим сторонам, если их удастся убедить встретиться на конференции. Я не могу себе представить, как он мог ожидать добиться этого, учитывая восторг союзников по поводу увольнения графа фон Бернсторфа и кажущуюся уверенность в том, что Соединенные Штаты объявят войну Германии, если последняя будет упорствовать в своем

безжалостном потоплении американских торговых судов. Но я знаю, несмотря на логику ситуации, что он ожидал или, по крайней мере, надеялся добиться успеха в своей посреднической программе и был готов сыграть свою роль в переговорах о мире.

С того момента, как Конгресс объявил, что между Соединенными Штатами и имперским правительством Германии существует состояние войны, и до осени 1918 года, когда Центральный альянс предпринял попытки положить конец войне, Президент, насколько мне известно, не предпринимал попыток вступить в мирные переговоры с вражескими нациями. Фактически он продемонстрировал склонность отвергать все мирные предложения. Похоже, он пришел к выводу, что поражение Германии и ее союзников было необходимо для восстановления постоянного мира. Во всяком случае, он не предпринимал никаких шагов для объединения воюющих сторон до тех пор, пока военное решение практически не было принято. Однако 8 января 1918 года он изложил свои знаменитые "Четырнадцать пунктов", которые он дополнил некоторыми заявлениями в "последующих выступлениях", провозгласив таким образом свои идеи относительно надлежащих основ мира, когда придет время вести переговоры.

Тем временем, в ожидании окончательного триумфа армий союзных и ассоциированных держав, президент весной 1917 года поручил организации при Государственном департаменте группы экспертов собрать данные и подготовить монографии, диаграммы и картографические изображения, охватывающие все исторические, территориальные, экономические и юридические вопросы, которые, вероятно, возникнут при заключении мирного договора. Эта Комиссия по расследованию, как ее называли, имела свои офисы в Нью-Йорке и подчинялась полковнику Хаусу в том, что касалось отбора ее членов. Номинальным главой Комиссии был доктор Мезес, президент колледжа города Нью-Йорка и шурин полковника Хауса, хотя фактическим и эффективным исполнительным главой был доктор Исая Боумен, директор Американского географического общества. Организационные планы, схема работы и предлагаемые расходы на содержание Комиссии были представлены мне как государственному секретарю. Я изучил их и после нескольких совещаний с доктором Мезесом одобрил их и рекомендовал Президенту выделить средства, необходимые для осуществления программы.

В дополнение к предметам, которыми занимался этот превосходный корпус студентов и экспертов, чья работа была высочайшего уровня, создание своего рода международной ассоциации по предотвращению войн в будущем привлекло особое внимание Президента, как и со стороны видных американцев, не связанных с правительством. Это вызвало бурную дискуссию в прессе, было предложено множество схем и написано брошюр на эту тему. Организация такой ассоциации стала общепризнанной целью, которую необходимо было достичь в ходе переговоров о мире, который положил бы конец мировой войне; и не может быть сомнений в том, что президент все больше и больше верил в жизненную необходимость формирования эффективной организации наций для сохранения мира в будущем и предотвращения еще одной большой войны.

Идея присутствовать и принимать активное участие в формулировании условий мира, по моему мнению, никогда не покидала президента Вильсона, хотя она оставалась бездействующей, пока исход конфликта был неопределенным. Однако, когда в начале октября 1918 года уже не могло быть никаких сомнений в том, что конец войны приближается, президент, по-видимому,

возродил эту идею и решил, если возможно, осуществить цель, которую он так долго лелеял. Казалось, он не смог оценить, а если и оценил, то проигнорировал тот факт, что условия в октябре 1918 года полностью отличались от тех, что были в декабре 1916 года.

В декабре 1916 года Соединенные Штаты были нейтральной страной, и президент в духе взаимного дружелюбия, которое было реальным, а не мнимым, стремился объединить воюющие державы на конференции, направленной на переговоры о "мире без победы". В том случае, если бы ему удалось убедить их встретиться, его присутствие на конференции в качестве миротворца и, вероятно, в качестве председательствующего должностного лица, не исключено, отвечало бы интересам мира, потому что, как исполнительный глава величайшей из нейтральных наций мира и как беспристрастный друг обеих сторон, его личное влияние, по-видимому, было бы очень велико в предотвращении разрыва в переговорах и в побуждении сторон действовать в духе примирения и компромисса.

Однако в октябре 1918 года Соединенные Штаты были воюющей стороной. Были затронуты ее национальные интересы; ее армии вступали в конфликт с немцами на территории Франции; ее военно-морские суда патрулировали Атлантику; и американский народ, настроенный крайне враждебно, требовал мести правительствам и народам Центральных держав, особенно Германии. Президент Вильсон, это правда, с определенным успехом пытался сохранить позицию беспристрастного арбитра в дискуссиях, приведших к перемирию 11 ноября, и Германия, несомненно, смотрела на него как на единственную надежду обуздать дух мести, который воодушевлял союзные державы ввиду всего, что они пострадали от рук немцев. Вероятно также, что союзники признали, что г-н Вильсон имел право быть удовлетворенным условиями мира, поскольку американская военная мощь и американские ресурсы повернули чашу весов против Германии и сделали победу неизбежной. Президент, по сути, доминировал в ситуации. Если бы он остался в Вашингтоне и продолжил переговоры через своих уполномоченных, он, по всей вероятности, сохранил бы свое высокое положение и смог бы диктовать такие условия мира, которые считал справедливыми. Но если бы он поступил так, как намеревался, и посетил Мирную конференцию, он потерял бы уникальное положение, которое занимал, и был бы вынужден подчиниться объединенной воле своих иностранных коллег, став жертвой интриг и импульсов, проистекающих из их ненависти к побежденным нациям.

Практический взгляд на ситуацию настолько ясно указывал на неразумность личного участия Президента в мирных переговорах, что весьма вероятным объяснением его решимости присутствовать на Конференции является предположение, что эта идея настолько прочно засела в его сознании, что ничто не могло вытеснить ее или отвлечь его от его цели. Я не знаю, насколько ему понравилась эффектная роль президента, пересекающего океан, чтобы лично контролировать процесс установления мира. Возможно, это было решающим фактором. Возможно, это вообще не имело никакого эффекта. Я не могу сказать, насколько велика вера в то, что справедливый мир может быть обеспечен только путем осуществления его личного влияния на делегатов. Насколько сильно он сомневался в способностях людей, которых он предлагал назначить полномочными представителями, является чисто умозрительным. Какая бы правдоподобная причина ни была приведена, истинная причина, вероятно, никогда не будет известна.

Не понимая в то время, когда полковник Хаус проинформировал меня о плане Президента присутствовать на Конференции, что дело зашло так далеко, как зашло, и очень сильно полагая,

что со стороны Президента было бы серьезной ошибкой лично участвовать в переговорах, я считал своим долгом как его официальный советник по иностранным делам и как человек, желающий, чтобы он избрал мудрый курс, прямо изложить ему свои взгляды. Я сделал это с колебаниями, потому что следствием неявки президента было бы назначение меня главой Американской комиссии мира в Париже. Существовала опасность, что мои мотивы противодействия присутствию президента на Конференции будут неправильно истолкованы и что меня могут заподозрить в том, что я действую из личных интересов, а не из чувства лояльности к своему начальнику. Однако, когда перемирие вступило в силу и пришло время укомплектовывать штат американской комиссии, я решил, что мне не следует хранить молчание.

На следующий день после прекращения боевых действий, то есть 12 ноября, я сделал следующую запись:

"Сегодня в полдень у меня была встреча с Президентом в Белом доме в связи с Мирной конференцией. Я откровенно сказал ему, что считаю план его присутствия неразумным и был бы ошибкой. Я сказал, что мне было неловко говорить с ним об этом, потому что это оставило бы меня во главе делегации, и я надеялся, что он понимает, что я говорил только из чувства долга. Я указал, что в настоящее время он занимает доминирующее положение в мире, которое, как я боялся, он потеряет, если пойдет на переговоры с иностранными государственными деятелями; что он мог бы практически диктовать условия мира, если бы держался в стороне; что в этой стране его подвергли бы суровой критике за то, что он уехал в то время, когда Конгресс особенно нуждался в его руководстве; и что ему было бы очень неловко руководить внутренними делами из-за рубежа".

Я также отметил как важный тот факт, что президент выслушал мои замечания без комментариев и перевел разговор в другое русло.

В течение недели после этого интервью я ничего не слышал от президента по этому вопросу, хотя тот факт, что не было предпринято никаких шагов по подготовке письменных инструкций для американских комиссаров, убедил меня в том, что он намеревался следовать своему первоначальному намерению. Мои опасения подтвердились. Вечером в понедельник, 18 ноября, президент пришел в мою резиденцию и сказал мне, что он, наконец, решил отправиться на Мирную конференцию и что он сделал соответствующее заявление для прессы. Ввиду огласки его решения было бы бесполезно пытаться отговорить его от его намерения. Он знал мое мнение и то, что оно противоречило его.

После ухода Президента я записал это интервью, в котором, среди прочего, написал:

"Я убежден, что он совершает одну из величайших ошибок в своей карьере и поставит под угрозу свою репутацию. Возможно, я ошибаюсь и надеюсь, что это так, но я предсказываю неприятности в Париже и похуже, чем неприятности здесь. Я верю, что место президента здесь, в Америке".

Было ли решение мистера Уилсона мудрым и не сбылось ли мое пророчество, я предоставляю судить другим. Его визит в Европу и его последствия - факты истории. Следует понимать, что этот инцидент упоминается здесь не для того, чтобы оправдать мои взгляды или доказать, что президент был неправ в том, что он сделал. Ссылка сделана исключительно потому, что она

показывает, что с самого начала между нами наблюдалось явное расхождение во взглядах на мирные переговоры.

Хотя это расхождение во мнениях, по-видимому, никоим образом не повлияло на наши сердечные отношения, я не могу не почувствовать, анализируя этот период нашего общения, что мое открытое несогласие с его посещением Конференции было расценено Президентом как неоправданное вмешательство в его личные дела, и это было не мое дело. Я полагаю, это было началом потери им доверия к моим суждениям и советам, что становилось все более заметным во время переговоров в Париже. Однако в то время я не осознавал, что мое честное мнение повлияло на президента так, как, как я теперь полагаю, оно повлияло. Моей практикой как государственного секретаря всегда было говорить с ним откровенно и не соглашаться с ним всякий раз, когда я считал, что он принимает неправильное решение по какому-либо вопросу, касающемуся иностранных дел. Существовало общее мнение, что мистер Уилсон не отличался непредубежденностью и быстро реагировал на любое противодействие, каким бы обоснованным оно ни было. Я не находил его таким за те годы, что мы были связаны. За исключением нескольких случаев, он внимательно выслушивал аргументы и, по-видимому, старался правильно их оценить. Однако, если вопрос имел хотя бы отдаленное отношение к его личному поведению, он, казалось, не желал обсуждать этот вопрос. Мой вывод заключается в том, что он считал, что его поездка на Мирную конференцию была исключительно его делом, и что он рассматривал мои возражения как прямую критику его лично за то, что он подумал об этом. Возможно, он тоже почувствовал, что мое противодействие проистекало из эгоистичного желания стать главой Американской комиссии. С тех пор любое предложение или совет, высказанный мной добровольно, по-видимому, воспринимался с подозрением. Однако спустя много времени после этого инцидента я начал чувствовать, что президент приписывает мне неподобающие мотивы и приписывает мне нелояльность к нему лично, отношение, которое было столь же необоснованным, сколь и несправедливым.

Поскольку президент решил отправиться в Париж, казалось почти бесполезным убеждать его не становиться делегатом ввиду того факта, что он назначил всего четырех уполномоченных, хотя было условлено, что от каждой Великой державы на Конференции будет по пять делегатов. Это ясно указывало на то, что президент, по крайней мере, рассматривал возможность участия в качестве пятого члена американской группы. В то же время казалось, что, если бы он не занял свое место на Конференции в качестве делегата, он мог бы в какой-то мере сохранить свое более высокое влияние, даже находясь в Париже. Через четыре дня после того, как Комиссия приземлилась в Бресте, у меня было продолжительное совещание с полковником Хаусом по вопросам, касающимся предстоящих переговоров, в ходе которого он сообщил мне, что европейские государственные деятели предпринимают решительные усилия, чтобы побудить Президента сесть за стол переговоров, и что он опасается, что президент склонен согласиться с их пожеланиями. Эта информация указывала на то, что, хотя президент прибыл в Париж, готовый действовать в качестве делегата, он, обсудив этот вопрос с полковником и, возможно, с другими, засомневался в разумности такого шага, но под давлением своих иностранных коллег он снова обратился к благоприятному взгляду на личное участие, которого придерживался до того, как покинул Соединенные Штаты.

В моем разговоре с полковником Хаусом я изложил ему причины, по которым я выступал против активного участия Президента в Конференции, и объяснил ему неловкость, которую я испытывал, советуя президенту избрать курс, который сделал бы меня главой Американской

комиссии. Я уверен, что полковник полностью согласился со мной в том, что мистеру Уилсону было невежливо становиться делегатом, но активно ли он выступал против этого плана, я не знаю, хотя полагаю, что так оно и было. Это было за несколько дней до того, как президент объявил, что он станет главой Американской комиссии. Я полагаю, что он сделал это, глубоко сомневаясь в мудрости своего решения, и я не думаю, что в те дни были выдвинуты какие-либо новые аргументы, которые существенно повлияли на его суждения.

Эта задержка с принятием окончательного решения относительно плана действий была характерна для мистера Уилсона. В его менталитете есть странная смесь позитива и нерешительности, которая почти парадоксальна. Это особенность, которую трудно проанализировать и которая часто приводила к затруднениям в ведении государственных дел. Его решения всегда отличались скорее внезапностью, чем оперативностью. Промедление с объявлением политики или программы затрудняет сотрудничество и нередко сводит на нет достижение желаемой цели. Откладывать решение до последнего момента - черта характера мистера Уилсона, которая вызывала много беспокойства у тех, кто, имея дело с делами жизненно важной важности, понимал, что промедление опасно, если не катастрофично.

В мои намерения не входит говорить о последствиях действий президента в качестве одного из его собственных представителей при ведении мирных переговоров. События шести месяцев, последовавших за его решением лично осуществлять свое конституционное право на ведение международных отношений Соединенных Штатов, в целом являются общеизвестными и предоставляют достаточные данные для формулирования индивидуальных мнений без помощи аргументов или дискуссий. Важным фактом в связи с рассматриваемой общей темой является различие во мнениях между Президентом и мной относительно мудрости его принятия на себя роли делегата. Хотя я не обсуждал с ним этот вопрос, за исключением первого раза, когда я выступил против его участия в Мирной конференции, я почти не сомневаюсь, что полковник Хаус, если он убеждал президента отказаться от участия в качестве делегата, что, я думаю, можно предположить, или если он вообще обсуждал это, упомянул ему мое мнение о том, что такой шаг был бы неразумным. В любом случае мистер Уилсон знал мои взгляды и то, что они расходились с принятым им решением.

ГЛАВА III

ОБЩИЙ ПЛАН СОЗДАНИЯ ЛИГИ НАЦИЙ

Из общего обзора ситуации до и после сбора делегатов на Мирную конференцию следует, что на решение президента Вильсона отправиться в Париж и лично участвовать в переговорах сильно повлияла его вера в то, что это был единственный надежный способ предусмотреть в мирном договоре организацию Лиги Наций. Хотя на его присутствие в Париже, вероятно, в некоторой степени повлияли другие соображения, как я уже указывал, следует предположить, что он стремился принять непосредственное участие в разработке плана организации Лиги и оказать свое личное влияние на делегатов в пользу его принятия путем публичного обращения к Конференции. Вряд ли он мог бы это сделать, не став делегатом. Таким образом, представляется, что цель создания Лиги Наций и включения организационного плана в договор, подлежащий обсуждению, имела много общего с присутствием президента за столом переговоров.

С того момента, как Соединенные Штаты вступили в войну в апреле 1917 года, г-н Вильсон твердо придерживался идеи, что спасение мира от империализма не будет длительным, если в мирном договоре не будет предусмотрено создание международного агентства, достаточно сильного, чтобы предотвратить будущие посягательства на права и свободы наций, которые столь высокой ценой сдерживали немецкие армии и не давали им осуществить свои злонамеренные захватнические замыслы. Цель, к которой стремились Соединенные Штаты в ходе войны, по мнению многих, не была бы достигнута, если бы мир не был организован для противодействия будущей агрессии. По мнению Президента, для того, чтобы "сделать мир безопасным для демократии", было важно придать постоянство миру, переговоры о котором будут заключены по окончании войны. Объединение наций с целью предотвращения агрессивных и завоевательных войн казалось ему наиболее практичным, если не единственным, способом достижения этой высшей цели, и он настойчиво и красноречиво призывал к этому в своих публичных выступлениях, посвященных основам мира.

Многое можно было сказать в пользу точки зрения Президента. Несомненно, американский народ в целом поддерживал его в вере в то, что должно быть какое-то международное соглашение, ассоциация или конкордия, которые уменьшили бы возможность будущих войн. Международная организация, призванная в определенной степени устранить непосредственные причины войны, предоставить средства для мирного урегулирования споров между нациями и склонить правительства к более тесной дружбе, отвечала общему желанию народов Америки и Европы. Четыре с лишним года ужаса и агонии, через которые прошло человечество, должны были стать невозможными для повторения, и, казалось, не было другого пути, кроме создания международного союза, посвященного поддержанию мира, путем подавления, насколько это возможно, разногласий, которые могли перерасти в войну.

В течение многих лет до 1914 года те, кто думал о войне наций и в какой-то мере осознавал шаткое состояние международного мира, обсуждали организацию, занимающуюся предотвращением международных войн. С этой целью были заключены Гаагские конвенции 1899 и 1907 годов, и только из-за неподобающих устремлений и скрытых замыслов определенных держав, которые были представлены на тех великих исторических конференциях, принятые меры не были более выражающими общее желание человечества и более эффективными в достижении искомой цели. Фонд Карнеги за международный мир, Ginn, ныне Всемирный фонд мира, и Американское общество мира, а позже Общество судебного урегулирования международных споров, Лига по обеспечению мира и многие другие организации в Америке и Европе активно занимались рассмотрением путей и средств предотвращения войны, укрепления уз международной доброй воли и обеспечения более общего применения принципов справедливости к спорам между нациями.

Начало войны и последовавшие за ней ужасные опустошения и страдания побудили организованные тогда общества и ассоциации удвоить усилия и побудили к созданию новых организаций. Люди повсюду начали понимать, что их цели были реальными, а не просто сентиментальными или академическими, что они искали практические средства для устранения условий, которые сделали возможной Великую войну. Общественное мнение становилось все более и более выраженным по мере того, как этот вопрос все шире обсуждался в журналах и периодике того времени и на публичных собраниях, причем расхождения во взглядах касались главным образом средств, которые должна была использовать предлагаемая

организация, а не создания организации, необходимость которой, по-видимому, в целом признавалась.

В связи с преобладающими настроениями населения в пользу какого-либо мирового союза, который в определенной степени застраховал бы нации от новой трагедии, подобной той, которая в ноябре 1918 года оставила воюющие стороны опустошенными, а весь мир жертвой социальных и промышленных беспорядков, не подлежало сомнению требование, чтобы на великой международной ассамблее в Париже было создано некое общее учреждение, посвященное предотвращению войны. Игнорировать это широко распространенное чувство означало бы представлять народы цивилизованного мира в ложном свете и вызвало бы почти всеобщее осуждение и протест. Таким образом, Президент был совершенно прав, придавая большое значение идее международного союза против войны и настаивая на том, чтобы Мирная конференция предусмотрела создание всемирной организации, центральной идеей и целью которой было бы предотвращение будущих войн.

Подавляющая часть американского народа в то время, когда президент покинул Соединенные Штаты для участия в Мирной конференции, несомненно, верила, что какая-то организация такого рода необходима, и я убежден, что такое же распространенное мнение преобладало во всех других цивилизованных странах. Возможно, это утверждение покажется слишком категоричным тем, кто выступал против плана создания Лиги Наций, который фигурирует в первых статьях Версальского мирного договора, но, если эти противники плана вернутся ко времени, о котором я пишу, и избегут впечатления, произведенного на них последующими событиями, они обнаружат, я полагаю, что даже их собственные взгляды существенно изменились с декабря 1918 года. Это правда, что тогда были предложены конкретные планы, но, насколько известно общественности, президент не принял ни одного из них и не сформулировал ни одного своего собственного. Тогда он не раскрыл положений своего "Завета".

Массы людей были озабочены только общей идеей. Четко выраженной оппозиции этой идее не было. По крайней мере, она не была озвучена. Даже поражение Демократической партии на выборах в Конгресс в ноябре 1918 года не могло быть истолковано как отказ от создания всемирной организации. Эти выборы, в результате которых обе палаты Конгресса стали республиканскими, стали популярным упреком мистеру Уилсону за пристрастность, проявленную в его октябрьском письме, адресованном американскому народу, в котором он практически утверждал, что поддерживать кандидатов-республиканцев непатриотично. Возмущение и обида, вызванные этим необдуманным и необоснованным нападением на лояльность его политических оппонентов, привели к тому, что Демократическая партия потеряла место в Сенате и в значительной степени сократила свое членство в Палате представителей, если это фактически не лишило партию контроля над этим органом. Результат, однако, не означал, что идеи президента относительно условий мира были отвергнуты, но что его практическое утверждение о том, что отказ принять его политику был непатриотичным, было отвергнуто американским народом.

Тому, кто непредвзято рассматривает состояние общественных настроений в декабре 1918 года, совершенно очевидно, что проблема, которая позже возникла в связи с Лигой Наций, заключалась не в необходимости убедить народы мира, их правительства и их делегатов на Парижской конференции в желательности организации мира для предотвращения будущих

войн, а в принятии решения о форме и функциях организации, которая должна быть создана. Что касается этих деталей, которые, конечно, влияли на характер, полномочия и обязанности организации, то в течение многих лет мнения сильно расходились. Некоторые выступали за применение международной силы для предотвращения войны одной нации против другой. Некоторые выступали за принуждение посредством всеобщего ostracism и отказа от общения. Некоторые считали, что применение законного правосудия с помощью международных трибуналов и комиссий является единственным практическим методом урегулирования споров, которые могут стать причинами войны. И некоторые подчеркивали важность взаимного соглашения отложить фактические военные действия до тех пор, пока не будет проведено расследование по существу спора. Таким образом, были предложены два основных класса полномочий, которые в одном случае были политическими, а в другом - юридическими. Мнения разделились по этим направлениям, хотя, возможно, это не было признано широкой общественностью. Это проявилось не только в предлагаемых полномочиях, но и в предлагаемой форме организации, одна из которых была сосредоточена в политико-дипломатическом органе, а другая - в международной судебной системе. Естественно, детали любого предлагаемого плана стали бы предметом обсуждения, а целесообразность принятия положений вызвала бы споры. Таким образом, единодушие при утверждении всемирной организации не означало, что мнения не могли радикально расходиться при разработке основополагающих принципов ее формы и функций, не говоря уже о подробном плане, основанном на этих принципах.

В мае 1916 года президент Вильсон принял приглашение выступить на первом ежегодном собрании Лиги по обеспечению мира, которое должно было состояться в Вашингтоне. Подготовив свое обращение, он просмотрел его и стер все упоминания о применении физической силы для предотвращения войн. Я упоминаю это как свидетельство состояния неопределенности, в котором он находился весной 1916 года относительно функций и полномочий международной организации по поддержанию мира, за которую он тогда выступал. К январю 1917 года он убедился, что применение силы было практическим методом сдерживания агрессии. Это обращение, вероятно, было связано с тем фактом, что он по своему разумению разработал в качестве одной из важнейших основ мира, о которой он тогда много думал, взаимную гарантию территориальной целостности и политической независимости, которая была главной статьей предлагаемого Панамериканского договора, подготовленного в начале 1915 г. и на которую он ссылался в своем обращении к Лиге по принуждению к миру. Похоже, он пришел к выводу, что гарантии такого рода не будут иметь большой ценности, если не будут подкреплены угрозой и, при необходимости, фактическим применением силы. Такая позиция президента была абсолютно логичной. Гарантия от физической агрессии была бы практически бесполезной, если бы она не основывалась на соглашении защищать с помощью физической силы. Обязательство защищать несло в себе идею использования эффективных мер для обеспечения защиты. Они были неразделимы; и президент, приняв утвердительную гарантию против агрессии в качестве кардинального положения — возможно, мне следовало бы сказать *the* кардинального положения — предполагаемого мирного договора, не мог не стать сторонником применения силы для обеспечения выполнения гарантии.

В течение 1918 года общая идея создания международной организации по предотвращению войны все чаще обсуждалась в прессе Соединенных Штатов и Европы и занимала мысли правительств держав, находящихся в состоянии войны с Германской империей. 8 января того же года президент Вильсон в обращении к Конгрессу провозгласил свои "Четырнадцать

пунктов", принятие которых он считал необходимым для установления справедливого и стабильного мира. Последний из этих "Пунктов" недвусмысленно излагает основу предлагаемой международной организации и фундаментальную причину ее образования. Он заключается в следующем:

"XIV. Всеобщее объединение наций должно быть сформировано на основе конкретных соглашений с целью предоставления взаимных гарантий политической независимости и территориальной целостности как большим, так и малым государствам".

С учетом последующих событий это заявление можно рассматривать как достаточно четкое изложение теории Президента относительно плана организации, который должен быть принят, но в то время точный характер "взаимных гарантий" не был раскрыт и не вызвал особых комментариев. Я не верю, что Конгресс, а тем более общественность в целом, понимали цель, которую имел в виду президент. Несомненно также, что чувство лояльности главе исполнительной власти во время войны и желание избежать какого-либо утешения врага помешали критическому обсуждению объявленных основ мира, некоторые из которых в то время были академическими, преждевременными и могли быть изменены в случае изменения условий.

В марте лорд Филлимор и его коллеги представили британскому правительству свой предварительный доклад о "Лиге Наций", за которым в июле последовал их окончательный доклад, копии которого были переданы президенту вскоре после их составления. Пришло время облечь в конкретную форму общие идеи, которых придерживался Президент, и полковник Хаус, которого некоторые считали настоящим автором концепции мирового союза мистера Вильсона, подготовил, как мне сообщили, проект организационной схемы. Этот проект был либо отправлен, либо передан Президенту и обсужден с ним. В какой степени он был изменен мистером Уилсоном, я не знаю, но в измененном виде он стал машинописным проектом Пакта, который он взял с собой в Париж, где он претерпел несколько изменений. В нем содержались гарантии 1915, 1916, 1917 и 1918 годов, которые, судя по форме, в которой они появились, логически требовали применения силы для их осуществления.

Перед отъездом Американской комиссии в Париж 4 декабря 1918 года Президент не консультировался со мной относительно своего плана создания Лиги Наций. Он не показал мне копию плана и даже не упомянул, что он был составлен в письменном виде. Я думаю, что были две причины, по которым он этого не делал, хотя я был официальным советником, с которым он, естественно, должен был консультироваться по таким вопросам.

Первая причина, я полагаю, была связана со следующими фактами. В наших беседах до 1918 года я неизменно выступал против идеи применения международной силы для принуждения нации уважать права других наций и неоднократно призывал к судебному урегулированию как практическому способу урегулирования международных споров, хотя я и не одобрял применение силы для принуждения к такому урегулированию.

Чтобы показать мое несогласие с международным соглашением, предусматривающим применение силы, и показать, что президент Вильсон знал об этом несогласии и его причинах, я цитирую письмо, которое я написал ему в мае 1916 года, то есть за два с половиной года до окончания войны:

"25 мая 1916 года

"Мой ДОРОГОЙ ГОСПОДИН ПРЕЗИДЕНТ!

"Я надеялся увидеть вас завтра на заседании Кабинета министров, но сегодня Врач отказался разрешить мне выходить из дома на этой неделе. Когда я увидел вас, я намеревался сказать что-нибудь о целях Лиги по обеспечению мира, которая соберется здесь и на банкете, о котором, как я понимаю, вы должны выступить в субботу вечером. Я бы предпочел обсудить этот вопрос с вами, но поскольку это невозможно, я взял на себя смелость написать вам это письмо, хотя при этом я нарушаю указания Врача.

"Хотя у меня не было времени или возможности тщательно изучить цели предлагаемой Лиги по принуждению к миру, я понимаю, что фундаментальные идеи таковы, что они должны быть воплощены в общем договоре наций: *первое*, соглашение передавать все разногласия, которые не поддаются дипломатическому урегулированию, на рассмотрение арбитража или согласительной комиссии; и, *второе*, в случае, если правительство не выполнит это положение, соглашение о том, что другие стороны объединятся, чтобы принудить его к этому с помощью применения силы.

"С первым соглашением я в определенной степени согласен, но я не вижу, как его практически можно применять в случае продолжающегося нарушения основных национальных или индивидуальных прав, если только какой-либо авторитетный международный орган не имеет полномочий налагать и приводить в исполнение приказ в форме судебного запрета, который помешает агрессору предпринимать дальнейшие действия до тех пор, пока арбитраж не урегулирует права сторон. Как это можно сделать практически, я не пытался выяснить, но проблема непростая, особенно та часть, которая касается исполнения приказа.

"Однако это второе соглашение в отношении принудительного применения международного арбитража, которое кажется мне наиболее сложным, особенно если рассматривать его с точки зрения его воздействия на наш национальный суверенитет и национальные интересы. Нет необходимости вдаваться в очевидные вопросы, возникающие при рассмотрении *способа действия* соглашения. Такие вопросы, как: Кто может потребовать международного вмешательства? Какой орган будет решать, следует ли выполнять это требование? Как будут сформированы международные силы? Кто возьмет на себя руководство военными и военноморскими операциями? Кто оплатит расходы на войну (ибо это будет война)?

"Какими бы запутанными ни казались мне эти вопросы, меня больше волнует прямое воздействие на эту страну. Я не верю, что разумно ограничивать нашу независимость действий, суверенное право, волей других держав за пределами этого полушария. В любом представительном международном органе, облеченном полномочиями требовать от наций использовать свои армии и флоты для принуждения кого-либо из них, мы были бы в меньшинстве. Я не считаю, что мы должны ставить себя в положение вынужденных посылать наши вооруженные силы в Европу или Азию или, в качестве альтернативы, отказываться от наших договорных обязательств. Ни наш суверенитет, ни наши интересы не соответствовали бы такому предложению, и я убежден, что общественное мнение, а также Сенат отвергли бы договор, составленный в таком ключе.

"Возможно, что трудность можно было бы устранить, установив географические зоны и предоставив сформированным таким образом группам наций обеспечивать мирное урегулирование споров. Но если это сделано, то почему весь мир должен участвовать? Мы

приняли значительно измененную форму этой идеи в предлагаемом Панамериканском договоре в статье "гарантии". Но я не хотел бы, чтобы его условия распространялись на европейские державы, чтобы они, с нашего полного согласия, имели право пересечь океан и прекратить ссоры между двумя американскими республиками. Такая власть была бы серьезной угрозой Доктрине Монро и еще большей угрозой Панамериканской доктрине.

"Мне кажется, что, если бы первая идея Лиги могла быть реализована на практике и был создан международный орган для определения того, когда следует предпринимать шаги для обеспечения соблюдения, применения силы можно было бы избежать, объявив страну-нарушителя вне закона. Ни одна нация сегодня не может жить сама по себе. Промышленная и коммерческая деятельность в мире слишком тесно переплетена, чтобы нация, изолированная от других наций, могла процветать. На страну, объявленную вне закона, может быть оказано огромное экономическое давление со стороны всех других наций, которые будут отказывать ей в общении любого характера, даже в коммуникации, одним словом, сделают эту нацию изгоем, и так будет продолжаться до тех пор, пока она не будет готова выполнять свои обязательства.

"Я вовсе не уверен, что это средство полностью осуществимо. Я вижу много трудностей, с которыми пришлось бы столкнуться при определенных условиях. Но я действительно думаю, что он более практичен в действии и менее предосудителен с точки зрения национальных прав и интересов, чем тот, который предложен Лигой. Мне не кажется, что применение физической силы в какой-либо мере практично или целесообразно.

"Я предполагаю, что вы гораздо лучше меня знакомы с деталями планов Лиги и что с моей стороны может быть самонадеянным писать вам то, что я написал. Тем не менее я счел своим долгом откровенно изложить вам свое мнение по этому вопросу, и я это сделал.

"Искренне ваш

"РОБЕРТ ЛЭНСИНГ

"ПРЕЗИДЕНТ

"Белый дом"

Президент, таким образом, заблаговременно уведомленный о моем безоговорочном несогласии с любым планом, который был бы в принципе аналогичен тому, который отстаивала Лига для принуждения к миру, естественно, пришел к выводу, что я бы с неодобрением отнесся к международным гарантиям, которые подразумевают, если не декларируют, применение силы для их осуществления. Несомненно, он чувствовал, что я не был бы расположен помогать в совершенствовании плана, центральной идеей которого была гарантия такого рода. Не любя возражений против плана или политики, которые он разработал или сделал своими собственными путем принятия, он предпочитал консультироваться с теми, кто без споров принимал его суждения и симпатизировал его идеям. Несомненно, президент, воздержавшись от того, чтобы спросить моего совета, избавил себя от выслушивания аргументов против гарантии и применения силы, которые подрывали саму суть его плана, поскольку я бы, если бы меня спросили, изложил свои взгляды со всей откровенностью.

Другая причина, по которой вы не консультировались со мной, как я теперь понимаю, но не делали этого в то время, заключалась в том, что я принадлежал к профессии юриста. Это факт, который мистер Уилсон не потрудился скрыть, что он ценит советы юристов только по строго

юридическим вопросам, и что он считает, что их возражения и критические замечания по другим вопросам слишком часто основаны на простых технических деталях, а их суждения нельзя искажать из-за чрезмерного учета прецедента. Это предубеждение против юридической профессии в целом неоднократно проявлялось во время нашего пребывания в Париже. Оглядываясь назад на годы моего общения с президентом, я теперь вижу, что его раздражали ограничения, налагаемые обычаями и даже принятыми законами, если они мешали ему действовать так, как казалось ему правильным или оправданным условиями. Я не говорю, что он был беззаконником. Он таковым не был, но он неохотно и с явным неудовольствием подчинился юридическим ограничениям. Подвергать сомнению предложенный план действий на основании незаконности было неблагодарной задачей, потому что он, по-видимому, был раздражен таким препятствием для своей воли и переносил свое раздражение против закона на того, кто выдвинул это в качестве возражения. Я думаю, что он был особенно обижен на любого, кто добровольно высказывал критику, основанную на правовом положении, предписании или прецеденте, очевидно предполагая, что критик выступал против его цели по существу и, чтобы опровергнуть ее, выдвигал ненужные юридические возражения. Нет необходимости комментировать предубеждение, которое стало очевидным при таком мировоззрении.

После исключительно сильной речи Президента в Метрополитен-опера в Нью-Йорке 27 сентября 1918 года я осознал огромное значение, которое он придавал созданию Лиги Наций, и в связи с этим я посвятил время и изучению этого вопроса, уделяя особое внимание предложениям Великобритании и Франции, в обоих из которых особое внимание уделялось судебному урегулированию. Зная, что президент консультировался с полковником Хаусом по различным этапам мирных переговоров, а также по условиям перемирия, я спросил последнего, что ему известно о плане первого по созданию Лиги Наций.

Полковник благоразумно избегал раскрывать детали плана, но из нашего разговора я получил представление об общих принципах предлагаемой организации и о том, как президент намеревался их применять.

После того, как полковник и его сопровождающие отплыли во Францию и в ожидании консультаций по этому вопросу с президентом Вильсоном, я изложил свои мысли о Лиге Наций в письменном виде. В заметке, датированной 27 октября 1918 года, значится следующее:

"Из того немногого, что я знаю о плане президента, я уверен, что он невыполним. В нем слишком много альтруистического сотрудничества. Не принимаются во внимание национальный эгоизм и взаимные подозрения, которые управляют международными отношениями. Это может быть благородное мышление, но это не истинное мышление.

"Чего я боюсь, так это того, что для создания организации будет отобрано множество мечтателей и теоретиков вместо людей, чей опыт и здравый смысл подскажут им не предпринимать ничего, что не сработает. Схема должна быть простой и практичной. Если федерации, или как бы она ни называлась, будет предоставлено слишком много власти или если ее механизм будет сложным, я убежден, что она не сможет функционировать или же ей будет брошен вызов. Я вижу впереди много проблем, если не будут подавлены непрактичные энтузиасты и фанатики. Это время, когда трезвое мышление, осторожность и здравый смысл должны взять верх".

22 ноября 1918 года, после того как я был официально назначен комиссаром по вопросам мира, я сделал еще одну заметку, чтобы сформулировать свою собственную мысль по поводу Лиги Наций. Хотя президент Вильсон тогда никоим образом не консультировался со мной относительно своего организационного плана, я был уверен, что он это сделает, и я хотел быть готовым высказать ему свое мнение относительно основных положений плана, который мог бы быть предложен от имени Соединенных Штатов. Я видел, или думал, что видел, стремление использовать физическую мощь в качестве основы организации, потому что гарантия, о которой Президент объявил в пункте XIV и которую, очевидно, намеревался отстаивать, по-видимому, требовала применения силы в том случае, если возникнет необходимость ее выполнения.

Из заметки от 22 ноября я цитирую следующее:

"Юридический принцип [равенства наций], какова бы ни была его фактическая основа, должен быть сохранен, в противном случае сила, а не закон, право действовать, а не право действовать, становится фундаментальным принципом организации, точно так же, как это было на всех предыдущих конгрессах и концертах европейских держав.

"Мне кажется, что позитивная гарантия территориальной целостности и политической независимости стран должна основываться на открытом признании доминирующей силы принуждения в статьях соглашения, причем сила эта является коммерческой и экономической, а также физической. Разумность заключения такой гарантии сомнительна, и ее следует тщательно обдумать, прежде чем принимать.

"Чтобы избежать признания силы в качестве основы и решения вопроса о доминирующей силе с неизбежной классификацией наций на "большие" и "малые", "сильные" и "слабые", желаемый результат гарантии мог бы быть достигнут путем заключения взаимного обязательства не нарушать территориальную целостность или политический суверенитет какого-либо государства. Нарушение этого обязательства было бы нарушением договора и разорвало бы отношения страны-нарушителя со всеми другими подписавшими его сторонами".

Я привел эти две выдержки из своих заметок, чтобы показать взгляды, которых я придерживался в то время, когда Американская комиссия собиралась покинуть Соединенные Штаты, в отношении характера гарантии, которую Президент намеревался сделать центральным элементом Лиги Наций. При осуществлении его плана и создании организации для осуществления гарантии я полагал, что видел неизбежным последствием возвеличивание силы и господство сильных наций. При таких условиях было бы невозможно сохранить в рамках организации равенство наций - принцип международного права, который был общепризнанной основой взаимоотношений между нациями в мирное время. Я считал это в высшей степени неразумным и возвращением к старому порядку, от которого все надеялись, что победа над Центральными империями освободила мир.

Взгляды, выраженные в цитируемых заметках, легли в основу моего последующего курса действий в качестве американского комиссара в Париже по отношению к Лиге Наций. Убеденный из предыдущего опыта, что противодействовать любой форме гарантий со стороны стран, собравшихся в Париже, было бы бесполезно ввиду очевидной решимости Президента добиться принятия этого принципа, я попытался найти форму гарантий, которая была бы менее

нежелательной, чем та, которую имел в виду Президент. Приверженность Соединенных Штатов каким-либо гарантиям казалась мне по меньшей мере сомнительной, хотя предотвратить это казалось невозможным в данных обстоятельствах. Мне не казалось политичным пытаться убедить президента полностью отказаться от этой идеи. Я был уверен, что это невозможно. Если бы его можно было убедить изменить свой план таким образом, чтобы избежать прямого обязательства защищать другие страны от агрессии, результат был бы таким, какого можно было ожидать. Таким образом, я руководствовался главным образом целесообразностью, а не принципом, излагая свои взгляды Президенту и открыто одобряя идею гарантии.

Единственной возможностью, которая у меня была узнать больше о плане президента относительно Лиги до прибытия в Париж, было часовое интервью с ним на американском корабле "Джордж Вашингтон" через несколько дней после того, как мы отплыли из Нью-Йорка. Он ничего не показал мне в письменном виде, но в общих чертах объяснил свои взгляды относительно формы, цели и полномочий Лиги. Из этого разговора я понял, что мои опасения относительно предлагаемой организации были оправданы и что она должна была основываться на принципе дипломатического урегулирования, а не судебного урегулирования, и что политическая целесообразность, смешанная с моралью, должна была стать стандартом разрешения международного спора, а не строгой юридической справедливостью.

Ввиду очевидной непоколебимости намерений Президента казалось неразумным критиковать план до тех пор, пока я не смогу представить ему письменную замену взаимной гарантии, которую он, очевидно, считал главной особенностью плана. Я не пытался обсуждать с ним эту тему, полагая, что лучше изложить свои идеи в конкретной форме, поскольку по опыту знал, что мистер Уилсон предпочитает, чтобы вопросы для принятия решения излагались в письменной форме, а не из уст в уста.

ГЛАВА IV

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ СТАТЬИ-ЗАМЕНИТЕЛИ

Президент, мистер Генри Уайт, и я прибыли в Париж в субботу, 14 декабря 1918 года, где нас ожидали полковник Хаус и генерал Блисс. Дни после нашего прибытия были посвящены публичным мероприятиям в честь Президента и официальному обмену звонками и интервью с делегатами других стран, собиравшимися на Мирную конференцию. 23-го числа, когда давление официальных и общественных обязательств в некоторой степени ослабло, я решил изложить Президенту свои взгляды относительно взаимных гарантий, которые он намеревался предложить, опасаясь, что в случае дальнейшей задержки он станет абсолютно привержен утвердительной форме. Поэтому в тот день я отправил ему следующее письмо с пометкой "Секретно и срочно":

"Отель де Крийон 23 декабря 1918 года"

"МОЙ ДОРОГОЙ ГОСПОДИН ПРЕЗИДЕНТ!

"План гарантий, предложенный для Лиги Наций, который был предметом обсуждения, встретит значительные возражения со стороны других правительств, поскольку, даже когда этот принцип будет согласован, мнения относительно условий обязательства будут сильно расходиться. Этим различием во мнениях воспользуются те, кто открыто или тайно выступает против Лиги, чтобы посеять разногласия.

"В дополнение к этому в Конгрессе будут возражать против принятия обязательств по принятию позитивных действий либо в военном, либо в экономическом плане. По конституционным соображениям, из-за его влияния на Доктрину Монро, из-за зависти к полномочиям Конгресса и т.д. Последует жесткая критика, которая существенно ослабит наши позиции в отношениях с другими странами и может, ввиду враждебности сенаторов, разрушить договор о Лиге Наций или, по крайней мере, сделать его бессильным.

"Имея в виду эти мысли и учитывая оппозицию, которая, как известно, существует среди определенных европейских государственных деятелей и уже проявляется в Вашингтоне, я беру на себя смелость представить вам предварительный проект статей о гарантиях, которому, как я полагаю, нельзя успешно противостоять ни дома, ни за границей".

Я хотел бы прервать читателя на этом месте, чтобы предложить, что, возможно, было бы неплохо ознакомиться с приложениями, которые будут найдены на последующих страницах, чтобы лучше понять последующие комментарии. Чтобы продолжить:

"Я не понимаю, как какая-либо нация может отказаться подписаться на них. Я не понимаю, как может быть поднят какой-либо вопрос о конституционности, поскольку они основаны, по сути, на полномочиях, которыми наделена исполнительная власть. Они никоим образом не ставят под сомнение доктрину Монро. В то же время я считаю, что результат был бы столь же эффективным, как если бы было принято обязательство предпринять позитивные действия против страны-нарушителя, что является нынешней причиной разногласий.

"Я настолько искренне выступаю за гарантии, которые являются сердцем Лиги Наций, что я попытался найти способ добиться этого и устранить выдвинутые возражения, которые, как мне сегодня кажется, ставят под угрозу весь план.

"Я буду рад, если вы пожелаете, посоветоваться с вами по поводу прилагаемого документа или узнать ваше мнение относительно сделанных предложений. В любом случае я надеюсь, что вы рассмотрите этот документ.

"Искренне ваш

"РОБЕРТ ЛЭНСИНГ

"ПРЕЗИДЕНТ

"28 Rue de Monceau"

При чтении этого письма следует иметь в виду, что я пришел к выводу, что изменение, а не отказ от гарантии - это все, чего я мог надеяться достичь, и что, исходя из соображений целесообразности, мне показалось разумным выразить сочувствие к этой идее. По этой причине я выразил свое благосклонное отношение к "гарантии" и назвал ее "сердцем Лиги Наций" - фраза, которую Президент, используя ее впоследствии, считал подходящей характеристикой.

Примечания, содержащиеся в документе, приложенном к письму, были следующими:

Конституционное право обеспечивать Принуждение в Международном договоре

"20 декабря 1918 г.

"При учреждении Лиги Наций мы должны иметь в виду ограничения, налагаемые Конституцией Соединенных Штатов на исполнительную и законодательную ветви власти при определении их соответствующих полномочий.

"Конституция наделяет Конгресс правом объявлять войну. Я не верю, что это право может быть делегировано, и уж точно его нельзя отнять международным договором. Таким образом, возникает вопрос о том, насколько конституционным является положение соглашения о Лиге Наций, которое налагает на Соединенные Штаты обязательство использовать свои военные или военно-морские силы для обеспечения выполнения условий соглашения.

"Казалось бы, применение вооруженных сил, независимо или совместно с другими странами, фактически, будучи актом войны, создало бы военное положение, которое конституционно может быть введено только декларацией Конгресса. Заключение договора с целью создания состояния войны при возникновении определенных непредвиденных обстоятельств было бы в равной степени запятнано неконституционностью и было бы недействительным.

Поэтому я не думаю, что, даже если бы это было целесообразно, какой-либо международный договор может предусматривать независимое или совместное использование вооруженных или военно-морских сил Соединенных Штатов для принуждения к соблюдению международного договора или для выполнения гарантий, содержащихся в международном договоре.

"Другим методом международного принуждения является отказ от сношений, особенно от коммерческих сношений. Будет ли положение договора о применении этого метода конституционным?

"Что касается этого, то мое мнение менее ясно. Конституция, делегирующая полномочия Конгрессу, включает регулирование торговли. Подпадает ли отсутствие половых сношений под идею регулирования? Может ли эмбарго быть введено без решения Конгресса? У меня сложилось впечатление, что это невозможно было бы сделать без законодательства и что положение договора, соглашающее в определенном случае ввести эмбарго против другой страны, было бы недействительным.

"Даже если бы Конгресс был готов делегировать исполнительной власти для определенной цели свои полномочия по ведению войн и регулированию торговли, я не думаю, что он мог бы сделать это в соответствии с конституцией. Полномочия, предоставленные Конституцией Конгрессу, могут быть делегированы только в случае войны, и то только в военных целях. Поскольку в то время, когда требовались действия, военного положения не существовало, я не верю, что это могло быть сделано, и любое положение, предусматривающее принятие мер такого характера, противоречило бы Конституции и, как следствие, было бы недействительным.

"Но, предполагая, что Конгресс обладает полномочиями делегирования, я убежден, что он не только отказался бы это сделать, но и возмутился бы такому предложению из-за того факта, что обе Палаты были и остаются чрезвычайно ревностными к своим правам и авторитету.

"С точки зрения законности и целесообразности представляется необходимым найти какой-либо иной метод обеспечения соблюдения международной гарантии, помимо принуждения, или же найти какую-либо замену гарантии, которая не имела бы ценности без позитивных действий в ее поддержку.

"Я верю, что такую замену можно найти".

Вышеупомянутый меморандум был задуман как введение к негативной гарантии, или "пакту самоотречения", который я хотел представить Президенту в качестве замены того, на котором он намеревался построить Лигу Наций. Меморандум носил лишь наводящий характер, но ввиду необходимости скорейшего принятия решения времени на подготовку исчерпывающего юридического заключения не было. Более того, я чувствовал, что Президент, часы работы которого в то время были заняты многочисленными личными совещаниями и публичными мероприятиями, вряд ли найдет возможность внимательно изучить длинную и тщательно аргументированную аргументацию по этому вопросу.

Наиболее важной частью документа была часть, озаглавленная "*Предлагаемые проекты статей для обсуждения*. 20 декабря 1918 года". В нем говорится следующее:

"Участники настоящей конвенции с целью поддержания международного мира и предотвращения будущих войн друг с другом настоящим учреждают Лигу Наций и торжественно обязуются совместно и по отдельности выполнять обязательства, налагаемые на них следующими статьями:

"А

"Каждая держава, подписавшая или присоединившаяся к настоящей конвенции, по отдельности заявляет и гарантирует, что она не будет нарушать территориальную целостность или наносить ущерб политической независимости любой другой державы, подписавшей или присоединившейся к настоящей конвенции, за исключением случаев, когда это разрешено постановлением арбитражного суда, упомянутого ниже, или тремя четвертями голосов Международного совета Лиги Наций, созданного настоящей конвенцией.

"Б

"В случае, если какая-либо держава, подписавшая или присоединившаяся к настоящему Соглашению, не соблюдает пакт и гарантии, изложенные в предыдущей статье, такое нарушение пакта и гарантии *ipso facto* действует как аннулирование настоящей конвенции в той мере, в какой это применимо к державе-нарушителю, и, более того, как аннулирование всех договоров, конвенций и соглашений, ранее или в дальнейшем заключенных между державой-нарушителем и всеми другими державами, подписавшими и присоединившимися к настоящей конвенции.

"С

"Нарушение пакта и гарантий, заявленных в статье А, представляет собой акт, недружественный по отношению ко всем другим державам, подписавшим и присоединившимся к нему, и они немедленно разрывают все дипломатические, консульские и официальные отношения с державой-нарушителем и через Международный совет, предусмотренный ниже, обмениваются мнениями относительно мер, необходимых для восстановления державы, суверенитет которой был нарушен, прав и свобод, которыми она обладала до такого вторжения, и для предотвращения их дальнейшего нарушения.

"D

"Любое вмешательство в деятельность судна в открытом море или воздушного судна, совершающего полет в открытом море, которое не санкционировано международным правом, рассматривается для целей настоящей конвенции как посягательство на политическую независимость".

Рассматривая вышеупомянутую серию статей, представляющих собой гарантию от собственных действий, а не гарантию от действий другого лица, следует помнить, что на момент их подготовки я не видел проекта предлагаемой президентом гарантии, хотя из бесед с полковником Хаусом и из моего изучения пункта XIV "Четырнадцать пунктов" я знал, что по форме он скорее утвердительный, чем отрицательный, и потребует позитивных действий для обеспечения эффективности в случае, если угрозы превосходящей силы окажется недостаточно для предотвращения агрессивных действий.

Насколько я могу судить из полученных впоследствии сведений, у президента Вильсона на момент получения им моего письма от 23 декабря был отпечатанный на машинке черновик документа, который после некоторых поправок он позже представил американским комиссарам и который он напечатал с некоторыми словесными изменениями под названием "Пакт". Чтобы понять две формы гарантии, которые он рассматривал после получения моего письма, я цитирую соответствующую статью, которая содержится в первом печатном варианте Пакта.

III

"Договаривающиеся державы объединяются, гарантируя друг другу политическую независимость и территориальную целостность; но между ними существует понимание, что такие территориальные изменения, если таковые имеются, которые могут в будущем стать необходимыми по причинам изменений в нынешних расовых условиях и устремлениях или нынешних социальных и политических отношениях в соответствии с принципом самоопределения, а также такие территориальные изменения, которых, по мнению трех четвертей делегатов, может потребовать благосостояние и явные интересы соответствующего народа, могут быть осуществлены, если это приемлемо для этих народов; и что территориальные изменения могут повлечь за собой материальную компенсацию.

Договаривающиеся державы безоговорочно принимают принцип, согласно которому мир во всем мире важнее любого вопроса о политической юрисдикции или границах".

Кажется излишним комментировать запутанные формулировки и неопределенность смысла этой статьи, в которой она предусматривала "территориальную перестройку", из которых, по-видимому, было две категории: одна зависела от "самоопределения", другая - от суждения Группы делегатов Лиги. Принимая во внимание возможные причины, которые могли быть выдвинуты для изменения территории и лояльности, оправдание обращения к гарантам ни в коей мере не было определенным. Если бы эта статья была передо мной, когда было написано письмо от 23 декабря, я, возможно, пошел бы гораздо дальше в своем несогласии с планом президента по стабилизации мира во всем мире на том основании, что столь обусловленная гарантия скорее вызовет, чем предотвратит международные разногласия.

Хотя я и не знал точных условий предлагаемых Президентом гарантий, я не чувствовал по указанной причине, что могу дольше откладывать представление Президенту своих взглядов.

Не было времени разработать полный и хорошо усвоенный план для Лиги, но я подготовил в черновом виде несколько статей для обсуждения, которые касались организации и которые могли быть включены в органическое соглашение, которое, как я тогда предполагал, будет отдельным документом от договора о восстановлении мира. Не желая представлять эти статьи Президенту до тех пор, пока они не будут более тщательно составлены, я приложил к своему письму следующее, указывающее на характер организации, которая, как мне казалось, сформирует простое и практичное учреждение, общее для всех наций:

"Предложения относительно Международного совета для обсуждения

"21 декабря 1918 г.

Настоящим учреждается Международный совет Лиги Наций, который будет каналом связи между членами Лиги и посредником для совместных действий.

"Международный совет состоит из дипломатических представителей каждой стороны, подписавшей настоящую конвенцию или присоединившейся к ней, в...

"Заседания Международного совета проводятся в ... или, в случае, если подлежащий рассмотрению вопрос затрагивает интересы ... или его граждан, то в таком другом месте за пределами территории державы, интересы которой затрагиваются, которое определит Наблюдательный комитет Совета.

"Должностное лицо, ответственное за ведение иностранных дел державы, в которой проводится заседание, является его председательствующим должностным лицом.

"На первом заседании Международного совета большинством голосов присутствующих членов избирается Наблюдательный комитет, который состоит из пяти членов и остается у власти в течение двух лет или до избрания их преемников.

"Наблюдательный комитет назначает Секретариат, который отвечает за архивы Совета и получает все сообщения, адресованные Совету или Комитету, и отправляет все сообщения, выпущенные Советом или Комитетом.

"Комитет по надзору может разработать такие правила процедуры, которые он сочтет необходимыми для ведения дел, рассматриваемых Советом или Комитетом.

"Наблюдательный комитет может созвать заседание Совета по своему усмотрению и обязан созвать заседание по просьбе любого члена Совета при условии, что запрос содержит письменное изложение предмета, подлежащего обсуждению.

"Архивы Совета должны быть открыты в любое время для любого члена Совета, который может делать и сохранять их копии.

"Все расходы Комитета по надзору и Секретариата в равной степени покрываются всеми державами, подписавшими настоящую конвенцию или присоединившимися к ней".

Как указано в подписи, этот документ предназначался исключительно "для обсуждения" основных особенностей организации. Следует отметить, что основным принципом является равенство наций. Крупным державам не предоставляется никаких особых привилегий в ведении организации. Права и обязанности одного члена Лиги не больше и не меньше, чем у

любого другого члена. Она основана на международной демократии и отрицает международную аристократию.

Равенство в осуществлении суверенных прав в мирное время, равенство, которое продиктовано самой природой суверенитета, казалось мне основополагающим для всемирной организации, каким-либо образом влияющей на независимость действий нации или осуществление ею верховной власти над своими внешними или внутренними делами. По моему мнению, любое отступление от этого принципа было бы серьезной ошибкой, чреватой опасностью для общего мира во всем мире и для признанного права наций, поскольку это не могло означать ничего меньшего, чем главенство Великих держав и признание того, что, поскольку они обладают физической мощью, они имеют право контролировать мировые дела как в мирное, так и в военное время. Для Соединенных Штатов признать, что такое первенство должно быть сформировано, было бы достаточно плохо, но предложить это косвенно, предложив международную организацию, основанную на этой идее, было бы намного хуже.

22 января 1917 года президент в обращении к Сенату сделал следующее заявление:

"Равенство наций, на котором должен быть основан мир, если мы хотим, чтобы он продлился, должно быть равенством прав; гарантии, которыми обмениваются, не должны ни признавать, ни подразумевать разницу между большими нациями или малыми, между могущественными и слабыми. Право должно основываться на общей силе, а не на индивидуальной силе наций, от согласия которых будет зависеть мир. Равенства территорий или ресурсов там, конечно, быть не может; равно как и любого другого вида равенства, которого нельзя достичь в ходе обычного мирного и законного развития самих народов. Но никто не просит и не ожидает ничего большего, чем равенство прав".

В свете этого разумного заявления о принципах казалось маловероятным, что президент после тщательного рассмотрения последствий своего плана гарантии, требующего применения силы для его практического воплощения, не осознает фундаментальной ошибки утверждения первенства Великих держав.

Именно для того, чтобы помешать, по возможности, Соединенным Штатам стать сторонниками недемократического принципа, я решил представить президенту свой частичный план организации как можно скорее, когда, по моему мнению, он будет рассмотрен.

На мое письмо от 23 декабря с приложенными к нему примечаниями я так и не получил ответа или даже подтверждения. Это правда, что на следующий день после вручения президент отправился в Шомон, чтобы провести Рождество в штаб-квартире генерала Першинга, и что почти сразу после этого он посетил Лондон, а через два или три дня после возвращения в Париж отправился в Рим. Вполне возможно, что у мистера Уилсона в разгар этих напряженных дней не было времени переварить или даже прочитать мое письмо и прилагаемые к нему примечания. Вполне возможно, что он не смог или не захотел составить мнение относительно их достоинств, не имея времени для размышления. Я не хочу подвергаться несправедливой критике или обвинять президента в пренебрежении, которое было результатом обстоятельств, а не намерений.

В то время я предположил, что он никак не упомянул о моем письме, потому что его визиты к членам королевской семьи отнимали у него так много времени, что не было возможности рассмотреть этот вопрос. Хотя некоторые сомнения в этом предположении были вызваны тем

фактом, что президент провел часовую конференцию с американскими комиссарами 1 января, непосредственно перед отъездом в Италию, в ходе которой он обсудил благоприятное отношение мистера Ллойд Джорджа к его (президента) идеям относительно Лиги Наций, но ни разу не упомянул предложенную мной замену гарантии, я все же был склонен верить, что его молчанию было разумное объяснение и что по возвращении из Рима он обсудит это.

Исходя из этих ожиданий, я продолжил подготовку предварительных положений, которые должны быть включены в устав Лиги Наций в случае проведения переговоров по ней, и которые в любом случае послужат руководством для подготовки заявлений, которые должны быть включены в Мирный договор на случай, если переговоры о создании Лиги будут отложены до восстановления мира. Как уже было сказано, я надеялся, что Лига будет организована отдельным съездом, но я не был так оптимистичен по этому поводу, как многие, кто верил, что этому курсу будут следовать.

Позже выяснилось, что у президента никогда не было никакой другой цели, кроме включения подробного плана организации в мирный договор, независимо от того, был ли этот договор предварительным или окончательным. Когда он уезжал в Италию, он не объявил об этой цели комиссарам, но из какого-то источника, который я не заметил в то время и сейчас не могу вспомнить, у меня сложилось впечатление, что он намеревался проводить эту политику, поскольку 29 декабря я записал в своей книге заметок:

"Очевидно, что президент полон решимости включить в мирный договор сложную схему создания Лиги Наций, которая вызовет всевозможную оппозицию внутри страны и за рубежом и вызовет много дискуссий.

Статьи, касающиеся Лиги, должны быть немногочисленными и краткими. Их не будет. Их будет много и они будут длинными. Если мы будем ждать, пока они будут приняты, пройдет четыре или пять месяцев, прежде чем будет подписан мир, и я боюсь сказать, сколько времени потребуется для его ратификации.

"Возможно, глупо пророчествовать, но я воспользуюсь шансом. Через два месяца мы все еще будем торговаться из-за Лиги Наций, и раздраженный мир будет проклинать нас за то, что мы не заключили мир. Я надеюсь, что я лжепророк, но боюсь, что мое пророчество сбудется. Мы занимаемся хобби и движемся к падению".

К тому времени, когда Президент вернулся из своего триумфального путешествия в Рим, я закончил статьи, над которыми работал; по крайней мере, они были в форме для обсуждения. На конференции в отеле "Крийон" между президентом Вильсоном и американскими комиссарами 7 января я вручил ему проекты статей, сказав, что они являются дополнением к моему письму от 23 декабря. Он принял их без комментариев и без каких-либо ссылок на мое оставшееся без ответа письмо.

Первые две статьи "Международного соглашения", как я назвал этот документ, были идентичны по формулировкам меморандумам, касающимся взаимного соглашения и международного совета, которые я приложил к своему письму от 23 декабря. Поэтому нет необходимости повторять их здесь.

Статья III так называемого "Соглашения" была озаглавлена "Мирное урегулирование международных споров" и гласила следующее:

"Пункт 1

"В случае возникновения спора между двумя или более членами Лиги Наций, который не удастся урегулировать по дипломатическим каналам, должно быть использовано одно из следующих средств урегулирования:

"1. Стороны в споре образуют совместную комиссию для расследования фактов, совместного или по отдельности представления их правительствам и выработки рекомендаций относительно урегулирования. После такого сообщения должны быть предприняты дальнейшие усилия для достижения дипломатического урегулирования спора.

"2. Стороны по соглашению организуют передачу спора на взаимно согласованное арбитражное разбирательство или в Арбитражный суд, упомянутый ниже.

"3. Любая сторона может, если только не будет взаимно принято второе средство урегулирования, передать спор в Комитет по надзору Международного совета; и Комитет немедленно (а) назначит и направит специальную комиссию для расследования и представления отчета по данному вопросу; (b) назначит и направит комиссию для посредничества между сторонами в споре; или (с) поручит сторонам передать спор в Арбитражный суд для судебного урегулирования, при этом понимается, что направление на арбитраж может быть сделано в любое время в случае, если расследование и посредничество не приведут к урегулированию спора .

"Пункт 2

"Ни одна сторона в споре не должна брать на себя какие-либо полномочия или совершать какие-либо действия, основанные на оспариваемых правах, без разрешения Комитета по надзору, такое разрешение во всех случаях ограничивается сроками рассмотрения спора и его окончательного урегулирования и никоим образом не наносит ущерба правам сторон. Разрешение, выданное таким образом Комитетом по надзору, может быть изменено или заменено по взаимному согласию сторон, по распоряжению арбитра или арбитров, выбранных сторонами, или по распоряжению Арбитражного суда, если ему будет передан спор.

"Пункт 3

"Предыдущее положение не применяется к случаям, в которых официальные власти державы неспособны или не в состоянии обеспечить защиту жизни и имущества граждан другой державы. В случае, если какой-либо державе становится необходимым использовать свои военные или военно-морские силы для защиты жизни или имущества своих граждан в пределах территориальной юрисдикции другой державы, факты и причины таких действий должны быть немедленно сообщены Комитету по надзору, который определяет порядок действий, который должен быть принят для защиты прав всех сторон, и уведомляет об этом соответствующие правительства, которые должны выполнить такое уведомление. В случае, если правительство не выполняет их, считается, что оно нарушило пакт и гарантии, изложенные выше".

Далее следуют другие статьи:

"СТАТЬЯ IV

"Пересмотр состава Арбитражного суда и кодификация международного права"

"Пункт 1"

"Международный совет в течение одного года после его организации уведомляет державы, подписавшие и присоединившиеся к настоящей конвенции, и предлагает всем другим державам направить делегатов на международную конференцию в таком месте и в такое время, которые может определить Совет, но не позднее чем через шесть месяцев после направления такого уведомления и приглашения.

"Пункт 2"

"Международная конференция рассмотрит пересмотр устава и процедуры Арбитражного суда и положений о мирном разрешении международных споров, установленных Международным договором, подписанным в Гааге в 1907 году, и разработает кодексы, воплощающие принципы международного права, применимые в мирное время, и правила ведения войны на суше, на море и в воздухе. Пересмотр и кодификация по завершении должны быть закреплены в международном договоре или международных договорах.

"Пункт 3"

"Международный совет подготавливает и представляет вместе с уведомлением и приглашением, указанными выше, предварительную программу Международной конференции, которая может быть изменена Конференцией.

"Пункт 4"

"До вступления в силу договора о пересмотре состава и процедуры Третейского суда остаются в силе положения I Международного договора, подписанного в Гааге в 1907 году, и все ссылки в настоящем документе на "Третейский суд" следует понимать как Трибунал, учрежденный в соответствии с I Международным договором, но после вступления в силу пересмотренного международного договора ссылки должны толковаться как относящиеся к учрежденному в нем Третейскому суду.

"СТАТЬЯ V

"Опубликование международных договоров и соглашений"

"Пункт 1"

"Каждая держава, подписавшая настоящую конвенцию или присоединившаяся к ней, в отдельности соглашается со всеми другими участниками настоящей конвенции в том, что она не будет обменивать ратификацию любого договора или конвенции, заключенных ею в дальнейшем, на ратификацию какой-либо другой державы в течение тридцати дней после того, как полный текст такого договора или конвенции будет опубликован в открытой печати его участников и копия будет передана в Секретариат Лиги Наций.

"Пункт 2"

"Ни одно международное соглашение, стороной которого является держава, подписавшая настоящую конвенцию или присоединившаяся к ней, не вступает в силу до тех пор, пока оно не будет опубликовано и подано, как указано выше.

"Пункт 3

"Все договоры, конвенции и соглашения, стороной которых является держава, подписавшая настоящую конвенцию или присоединившаяся к ней, и которые действуют или должны вступить в силу и которые до сих пор не были опубликованы, в течение шести месяцев после подписания настоящей конвенции должны быть опубликованы и подшиты как указано выше, или отменены, или денонсированы.

"СТАТЬЯ VI

"Равенство коммерческих привилегий"

"Державы, подписавшие и присоединившиеся к настоящей конвенции, соглашаются совместно и по отдельности не проводить дискриминацию против какой-либо державы или в ее пользу в вопросах торговли или промышленных привилегий; и они далее соглашаются с тем, что все международные договоры, конвенции и соглашения, которые в настоящее время действуют или должны вступить в силу, или заключаются в дальнейшем, должны рассматриваться как подпадающие под действие доктрины "наибольшего благоприятствования нации", независимо от того, содержат они или не содержат положения на этот счет. Особо заявлено, что целью настоящей статьи является не ограничение какой-либо державы в наложении на торговлю таких ограничений и обременений, какие она может счесть надлежащими, а обеспечение равного и беспристрастного применения таких ограничений ко всем другим державам, их гражданам и кораблям.

"Настоящая статья, однако, не применяется к любому случаю, в котором держава совершила недружественный акт против членов Лиги Наций, как это определено в статье I, и в котором коммерческие отношения отрицаются или ограничиваются соглашениями между членами в качестве меры восстановления или защиты прав державы, пострадавшей от такого недружественного акта".

Эти предлагаемые статьи, которые предназначались для обсуждения до разработки положений, составляющих Лигу Наций, и которые не претендовали на статус заверщенного документа, приведены полностью, поскольку, по-видимому, нет более простого способа показать различия между Президентом и мной относительно формы, функций и полномочий международной организации. Их следует сравнить с проектом "Пакта", который был у Президента, когда ему были переданы эти предложенные статьи; текст проекта Президента приводится в Приложении (стр. 281). Сравнение выявит непримиримые различия между двумя проектами.

Из этих различий наиболее важным был характер международной гарантии территориального и политического суверенитета. Это различие уже обсуждалось. Вторым по важности был практический отказ Президента от доктрины равенства наций, которая, как было показано, была неизбежным следствием позитивных гарантий, которые он объявил абсолютно необходимыми для эффективного мирового союза. Отрицание, хотя и косвенное, было тем не менее очевидным в признании в плане президента главенства Великих держав путем

предоставления им постоянного большинства в "Исполнительном совете", который в значительной степени контролировал деятельность Лиги. Третье заметное отличие заключалось в превознесении г-ном Вильсоном исполнительной власти Лиги и подчинении отправления правосудия этой власти, а также в моей защите независимой международной судебной системы, решения которой были бы окончательными и чье место в организации наций было бы высшим, поскольку я считал судебный трибунал наиболее практичным органом для устранения причин войны.

Разница в международных судах и важность применяемого юридического правосудия требуют дальнейшего рассмотрения, чтобы понять расхождение во взглядах, которое существовало относительно фундаментальной идеи организации Лиги.

Президент Вильсон в своем Пакте, первоначально представленном американским комиссарам, не предусматривал учреждения Мирового суда, и не было сделано никаких ссылок на Гаагский арбитражный трибунал. На мой взгляд, не будет искажением сказать, что президент намеренно упустил судебные средства урегулирования международных споров, предпочтя предоставить урегулирование такого рода договоренности между сторонами или же Органу делегатов или Исполнительному совету, оба этих органа, будучи по сути дипломатическими или политическими по своему составу, не имели бы судебной точки зрения, поскольку на их членов, по-видимому, повлияли бы их соответствующие национальные интересы и политическое соображения, а не желание и цель вершить беспристрастное правосудие путем применения правовых принципов.

Верно, что в статье V первого проекта Пакта (Приложение) содержится соглашение о передаче на арбитраж определенных категорий споров и предусмотрен метод отбора арбитров — метод, кстати, который, как показал фактический опыт столетия, является наименее удовлетворительным при отправлении юридического правосудия, поскольку он почти неизбежно приводит к компромиссу, ущемляющему справедливые права одной из сторон. Но, на мой взгляд, положение, гораздо более вызывающее возражения, чем устаревший и неудовлетворительный метод арбитража, заключалось в том, что арбитражное решение подлежало пересмотру при подаче апелляции в Орган делегатов Лиги, который мог отменить арбитражное решение, даже если арбитры вынесли единогласное решение, и потребовать повторного слушания с участием других арбитров. Международный арбитраж как метод применения принципов справедливости к спорам между нациями превратился бы, по крайней мере в первой инстанции, в фарс, если бы это положение было принято. Поскольку арбитражное решение, основанное на компромиссе, редко, если вообще когда-либо, удовлетворяет обе стороны, практически в каждом случае было бы задействовано право на апелляцию, и арбитражное решение было бы рассмотрено Коллегией делегатов, которая практически вынесла бы окончательное решение, поскольку новые арбитры предположительно приняли бы его. Таким образом, действие этого положения в отношении апелляций заключалось в замене судебного урегулирования политическими компромиссами и дипломатическими корректировками, при которых национальные интересы судей, многие из которых не были обучены судебным процедурам, были бы решающими, если не решающими факторами. Очевидно, что целесообразность момента оказала бы гораздо большее влияние на принимаемые решения, чем принципы и предписания международного права.

Я не буду выражать здесь свое мнение относительно причин, которые, как я полагаю, побудили Президента включить в Пакт эти чрезвычайные положения, лишаящие арбитражные суды той независимости исполнительной власти, которая в наше время считается необходимой для беспристрастного отправления правосудия. Но если учесть, насколько ревностно и эффективно Конституция Соединенных Штатов и конституции различных штатов Союза защищают судебную власть от вмешательства исполнительной и законодательной власти, предложение в президентском плане создания Лиги Наций отказаться от этого великого принципа урегулирования международных споров, подлежащих разрешению в судебном порядке, вызывает предположения относительно реального мнения г-на Вильсона об американской политической системе, которая подчеркивает разделение и независимость трех координируемых ветвей власти.

Я уверен, что то положение, которое нашло отражение в проекте Пакта, который Президент 3 февраля 1919 года представил Комиссии Лиги Наций, заявляя о создании Лигой постоянной палаты международного правосудия, не было вызвано какой-либо спонтанной мыслью президента Вильсона.

Мои собственные взгляды относительно относительной ценности урегулирования международного спора, который по своей природе подлежит судебному разбирательству, группой дипломатов и урегулирования группой подготовленных юристов были полностью изложены в обращении, с которым я выступил перед Американской ассоциацией юристов на ее ежегодном собрании в Бостоне 5 сентября 1919 года.

Выдержка из этого обращения покажет радикальную разницу между взглядами Президента и моими.

"В то время как на абстрактную справедливость [в нынешних условиях] нельзя полагаться как на прочную основу для установления международного согласия в целях сохранения мира и добрых отношений между нациями, юридическая справедливость предлагает общую почву, на которой нации могут встречаться для урегулирования своих разногласий. Ни одна нация не может отказаться перед лицом мирового мнения заявить о своем нежелании признавать законные права других наций или передавать на рассмотрение беспристрастного суда спор, связанный с определением таких прав. Однако в тот момент, когда мы выходим за пределы четко очерченной области правового правосудия, мы вступаем в область дипломатии, где национальные интересы и амбиции сегодня являются определяющими факторами национальных действий. Уступки и компромиссы являются главными средствами дипломатического урегулирования вместо беспристрастного применения закона, который необходим для судебного урегулирования. Более того, два способа урегулирования отличаются тем, что судебное урегулирование основывается на принципе равенства всех наций, больших или малых, но в сфере дипломатии неравенство наций не только признается, но и, несомненно, влияет на урегулирование международных разногласий. Любое изменение в относительной мощи наций, изменение, которое происходит постоянно, приводит к более или менее временному дипломатическому урегулированию, но никоим образом не влияет на судебное урегулирование.

"Однако, в таком случае, международное общество может быть организовано на будущее, и какой бы механизм ни был создан для сведения к минимуму возможностей войны, я считаю, что

агентство, на которое можно рассчитывать в надежном функционировании, - это то, которое развивает и применяет правовую справедливость".

При анализе будет обнаружено, что любое другое агентство, независимо от его формы, является дипломатическим по своему характеру и подчинено тем импульсам и целям, которые обычно влияют на дипломатические переговоры. Полностью отдавая себе отчет в преимуществах, которые могут быть получены для всего мира в результате совместного рассмотрения щекотливого международного вопроса органом, представляющим все нации, мы не должны упускать из виду тот факт, что такое рассмотрение и вытекающие из него действия носят, по сути, дипломатический характер. Вкратце, это перенос спора по конкретному делу из столиц спорящих сторон в место, где собираются делегаты наций для совместного обсуждения вопросов, затрагивающих их общие интересы. Это не исключает — и это мы должны понимать — исключения вопроса из дипломатических процессов или предотвращения влияния факторов, влияющих на дипломатию, на его рассмотрение. Это также ни в коей мере не меняет фактического неравенства, существующего между нациями в вопросе власти и влияния.

"С другой стороны, правосудие, осуществляемое беспристрастным судом, наделенным международной юрисдикцией, устраняет дипломатические методы компромисса и уступок и признает, что перед законом все нации равны и в равной степени имеют право на осуществление своих прав как суверенные и независимые государства. Одним словом, международная демократия существует в сфере правовой справедливости и, до настоящего времени, ни в каких других отношениях между нациями.

"Давайте тогда с как можно меньшим промедлением учредим международный трибунал или трибуналы правосудия с Гаагским судом в качестве основы; давайте обеспечим более легкую, дешевую и качественную процедуру, чем существующая сейчас; и давайте разработаем простой и краткий свод правовых принципов, которые будут применяться к вопросам, подлежащим рассмотрению. Когда это будет достигнуто — а это не должно быть трудной задачей, если делегаты правительств, которым поручено это сделать, будут выбраны с учетом их опыта и познаний в области юриспруденции, — мы, по моему мнению, сделаем больше для предотвращения международных войн путем устранения их причин, чем можно сделать любыми другими средствами, которые были изобретены или предложены".

Взгляды, которые я таким образом публично выразил в Бостоне в сентябре 1919 года, когда Президент совершал поездку по стране в поддержку Пакта Лиги Наций, совпадали с теми, которых я придерживался в Париже в декабре 1918 года, до того, как я увидел первый проект Пакта Президента, как будет показано ниже.

17 декабря 1918 года, через три дня после прибытия в Париж, у меня, как уже говорилось, состоялось продолжительное совещание с полковником Хаусом по поводу Мирной конференции и тем, которые будут вынесены на ее рассмотрение. В ходе нашей беседы я настоятельно призвал его "убедить президента сделать ядром предложенной им Лиги Наций международный суд, указав, что это был самый простой и наилучший способ организации мира во всем мире, и что, если бы вдобавок были кодифицированы общие принципы международного права и право расследования было передано суду, было бы сделано все практически для предотвращения войн в будущем" (цитируется по записям беседы, сделанным в то время). Я также настоятельно призвал полковника сделать Гаагский трибунал основой

судебной организации, но при этом расширить и усовершенствовать его, чтобы он соответствовал новым условиям. У меня будет еще кое-что сказать по этому поводу.

Возвращаясь теперь к проекту статей, который был у меня в форме 5 января 1919 года, следует иметь в виду, что тогда у меня не было оснований думать, что президент исключит из своего плана независимое судебное учреждение для отправления законного правосудия, хотя я и понимал, что он отводил первое место взаимной гарантии и намеревался создать на ее основе Лигу в качестве ядра. Казалось маловероятным, что американец, изучающий политические институты Соединенных Штатов и знакомый с их функционированием, не смог бы включить в какую-либо схему всемирной организации судебную систему, которая была бы свободна от контроля и даже от влияния политического и дипломатического отделения организации. Выгода, если не необходимость, такого разделения властей казалась настолько очевидной, что отсутствие положения на этот счет в первоначальном проекте Пакта обрекало на это того, кто верил в принципы правления, нашедшие выражение в американских институтах. К счастью, этот недостаток был в какой-то мере устранен до того, как Комиссия Лиги Наций официально собралась для обсуждения этого вопроса, хотя и не раньше, чем Пакт был представлен американским комиссарам.

Статьи предлагаемой конвенции о создании международной организации не были предназначены, как я уже сказал, для формирования полноценной конвенции. Они касались лишь основных черт плана, который мог бы, если бы Председатель пожелал, вызвать дискуссию относительно правильной теории и основополагающих принципов международной организации, которые, казалось, без сомнения, будут провозглашены Парижской конференцией.

Среди предложенных статей не было ни одной, затрагивающей тему разоружения, поскольку проблема носила сугубо технический характер и требовала рассмотрения военными и военно-морскими экспертами. Не было также никакого упоминания об обязательной системе, поскольку, насколько мне известно, в то время о ней не упоминалось в связи с планом президента, хотя генерал Смитс уделил ей особое внимание в своей предложенной схеме.

Во время подготовки этих наводящих на размышления статей я составил краткий меморандум об особенностях, которые казались мне существенными, любого международного соглашения о предотвращении войн в будущем, и которые, по моему мнению, следует иметь в виду при составлении такого соглашения. Далее следуют первые три пункта меморандума:

"Есть три доктрины, которые должны быть включены в Мирный договор, если мы хотим избежать войн и добиться торжества равной справедливости в международных делах.

Эти три доктрины в народе можно назвать "Руки прочь", "Открытые двери" и "Публичность".

"Первое относится к национальной собственности и национальным правам; второе - к международной торговле и экономическим условиям; и третье - к международным соглашениям".

Изучение статей, которые я подготовил, показывает, что эти доктрины развиваются в них, хотя в то время я не был уверен, должны ли они быть включены в конвенцию о создании Лиги или в

Предварительный мирный договор, который, как я полагал, в соответствии с преобладающим мнением, будет заключен путем переговоров. У меня сложилось впечатление, что они должны были появиться в Мирном договоре и, возможно, быть повторены в Договоре о Лиге, если бы их разделяли.

ГЛАВА V

ПОЗИТИВНАЯ ГАРАНТИЯ И БАЛАНС СИЛ

Пока я был занят подготовкой этих статей для обсуждения, которые основывались в первую очередь на равенстве наций и избегали взаимных гарантий или других обязательств, требующих отхода от этого принципа, господин Клемансо выступил с важной речью в Палате депутатов на ее сессии 30 декабря 1918 года. В этом обращении французский премьер заявил, что выступает за сохранение доктрины "баланса сил" и за ее поддержку путем объединения Великих держав. Во время своего выступления он сделал следующее важное утверждение: "Эта система союзов, от которой я не отказываюсь, будет моей руководящей мыслью на Конференции, если ваше доверие направит меня на это, чтобы в условиях мира не было разделения между четырьмя державами, которые сражались бок о бок".

Слова г-на Клемансо произвели решительную сенсацию среди делегатов, уже находившихся в Париже, и вызвали много комментариев в прессе. Общественный интерес усилился тем фактом, что президент Вильсон всего за день или два до этого в обращении в Манчестере, Англия, осудил доктрину "баланса сил" как принадлежащую старому международному порядку, который был отвергнут, поскольку он создал условия, приведшие к Великой войне.

Через неделю после выступления М. Клемансо я довольно подробно обсудил его заявления с полковником Хаусом, и он согласился со мной, что доктрина полностью противоречит общественному мнению мира и что следует приложить все усилия, чтобы предотвратить ее возрождение и положить конец "системе союзов", которую М. Клемансо желал продолжать.

Во время этого разговора я указал, что форма утвердительной гарантии, которую тогда имел в виду Президент, неизбежно возложит бремя ее обеспечения на Великие державы, и что они, несущие эту ответственность, потребуют права решать, в какое время и каким образом гарантия должна быть приведена в исполнение. Мне казалось, что это всего лишь иное применение принципа, выраженного в доктрине "баланса сил", исводится к практическому продолжению союзов, созданных для ведения войны. Я сказал, что, по моему мнению, если бы президентская гарантия стала центральной идеей Лиги Наций, это сыграло бы непосредственно на руку г-ну Клемансо, потому что это не могло означать ничего иного, кроме примата великих военных и военно-морских держав; что я не могу понять, как Президент смог согласовать свой план положительной гарантии со своими высказываниями в Манчестере; и что, если бы он цеплялся за свой план, ему пришлось бы принять доктрину Клемансо, которая, по сути, превратила бы Конференцию во второй Венский конгресс и привела бы к новой войне. возврат к старому нежелательному порядку и сохранение его в Лиге Наций.

Я надеялся, что полковник Хаус, которому я показал письмо и меморандумы, которые я отправил президенту, будет настолько впечатлен непоследовательностью одобрения утвердительной гарантии и противодействия доктрине "баланса сил", что он воспользуется своим влиянием на президента, чтобы убедить его найти замену гарантии, за которую тогда выступал мистер Уилсон. Мне показалось политичным обратиться к президенту таким образом,

учитывая тот факт, что он никогда не отвечал на мое письмо и не проявлял никакого желания обсуждать со мной этот вопрос.

Эта надежда усилилась, когда полковник пришел ко мне вечером того же дня, когда у нас состоялся вышеупомянутый разговор, и сказал мне, что он "полностью согласился" с моим планом отрицательной гарантии и организации Лиги.

Во время этой второй беседы полковник Хаус дал мне машинописную копию плана президента и попросил изучить его и предложить способ внести в него поправки, чтобы он соответствовал моим взглядам. Это был первый раз, когда я увидел полный план Президента по созданию Лиги. Мои предыдущие знания были получены устно и носили общий и более или менее расплывчатый характер, за исключением гарантий, о которых я имел точное представление благодаря "Основам мира" президента от 1917 года и пункту XIV его обращения от 8 января 1918 года. На момент вручения мне машинописного плана другой экземпляр уже был передан печатнику Комиссии. Таким образом, было очевидно, что Президент остался доволен документом. В ней содержались теория и фундаментальные принципы, которые он отстаивал для всемирной организации.

ГЛАВА VI

ПЛАН ПРЕЗИДЕНТА И ПЛАН СЕСИЛА

Я немедленно приступил к изучению и анализу президентского плана создания Лиги, имея в виду предложение полковника Хауса о том, чтобы я рассмотрел способ изменить его таким образом, чтобы он соответствовал моим взглядам. Чем больше я изучал документ, тем меньше он мне нравился. Беглое ознакомление с планом, который напечатан в Приложении (стр. 281), выявит неточность формулировок и сомнительное толкование многих положений. Это свидетельствовало о неопытности в составлении текста и ошибке в выражении, которые были вызваны непониманием необходимости точности или же поспешностью при подготовке. Этот недостаток в бумаге, который был очень очевиден, однако мог быть устранен и ни в коем случае не был фатальным дефектом. Фактически, ошибки в формулировках были в определенной степени устранены последующими изменениями, хотя некоторая расплывчатость и двусмысленность первого проекта сохранилась и вошла в окончательный текст Пакта.

Более серьезные недостатки плана заключались в принципах, на которых он был основан, и в их применении в соответствии с положениями предложенных статей. Предполагаемое применение силы для обеспечения гарантий суверенных прав и установления примата Великих держав было изложено в формулировках, которые были достаточно ясными, чтобы не допускать отрицания. На мой взгляд, эти положения полностью не соответствовали американским идеалам, политике и традициям. Кроме того, положения, касающиеся арбитража и обжалования арбитражных решений, на которые уже делались ссылки, отсутствие каких-либо положений о создании постоянной международной судебной системы и введение обязательной системы были вескими причинами для отклонения плана президента.

Следует иметь в виду, что в то время, когда этот документ попал в мои руки, план генерала Сматса по созданию Лиги Наций был, как я уже сказал, напечатан в прессе в виде брошюры и получил широкую огласку. В плане Сматса, который отводил первое место системе мандатов, появилась декларация о том, что Лига Наций должна была приобрести подмандатные территории как "наследница империй". Эта умная и привлекательная фраза понравилась

президенту, о чем свидетельствует его частое повторение и одобрение ее при обсуждении мандатов в рамках Лиги. Точно так же, как генерал Сматс одобрил президентское "самоопределение", мистер Уилсон с жадностью ухватился за идею Сматса и включил ее в свой план. Это, несомненно, оказало решающее влияние на его концепцию правильного распоряжения колониальными владениями Германии и надлежащего отношения вновь созданных европейских государств к Лиге Наций. В качестве примера того, как президент Вильсон понял и применил фразу генерала Сматса к новым штатам, я цитирую следующее из "Дополнительных соглашений", составляющих часть первого печатного проекта Президентского пакта, но которые, как я полагаю, были добавлены к машинописному проекту после того, как президент ознакомился с планом южноафриканского государственного деятеля:

"Как правопреемница Империй, Лига Наций уполномочена непосредственно и без права делегирования наблюдать за отношениями *inter se* всех новых независимых государств, возникающих или созданных на основе Империй, и принимает на себя и выполняет обязанность по примирению и улаживанию разногласий между ними с целью поддержания установленного порядка и общего мира".

У изучающего международные соглашения есть естественное искушение критически проанализировать состав и формулировки этого положения, но это никоим образом не продвинуло бы рассмотрение обсуждаемого вопроса и, вероятно, было бы истолковано как критика умения президента точно выражать свои мысли, критика, с которой я не собираюсь выступать.

Проект г-на Уилсона также содержал систему мандатов над территориями в форме, которая была, мягко говоря, рудиментарной, если не неадекватной. Согласно предложенной системе, Лига Наций, как "остаточный попечитель", должна была взять на себя суверенитет над "народами и территориями" побежденных империй и выдать мандат какой-либо державе или державам на осуществление такого суверенитета. "Остаточный попечитель" был новшеством в международных отношениях, достаточным для того, чтобы вызвать догадки относительно его значения, но придание Лиге характера независимого государства, способного обладать суверенитетом и полномочиями осуществлять суверенные права через назначенного агента, было еще более экстраординарным. Этот отход от давно принятой идеи об основах государственности казался мне нецелесообразным и в какой-то степени опасным приключением. Единственным правдоподобным оправданием для этого предложения, по-видимому, было отсутствие знаний о природе суверенитета и об атрибутах, присущих самой концепции государства. Характер мандата, мандатария и орган, выдающий мандат, представляли множество юридических сложностей, которые, безусловно, требовали очень тщательного изучения перед попыткой проведения эксперимента. До тех пор, пока система не была полностью отработана и проблемы практического применения не были решены, мне казалось неразумным предлагать ее и еще более неразумным принимать на вооружение. Хотя общая идея выдачи мандатов от предлагаемой международной организации, по-видимому, была приемлема для президента с самого начала, его поддержка, несомненно, была подтверждена тем фактом, что она следовала тому руслу, которое запечатлелось в его сознании фразой Сматса "наследник империй".

В любом случае, мне казалось, что мудрым ходом государственной мудрости было бы отложить отстаивание мандатов, основанных на предположении, что Лига Наций может стать

обладателем суверенитета, до тех пор, пока практическое применение теории не будет тщательно рассмотрено с точки зрения международного права, а также с точки зрения политики. Эксперимент был слишком революционным, чтобы его можно было проводить без колебаний и без учета влияния на установленные принципы и использование. В соответствующем месте этот вопрос будет рассмотрен более подробно.

Что касается организации и функций Лиги Наций, запланированных г-ном Вильсоном, то они мало что привлекали того, кто выступал против применения силы для принуждения к соблюдению международных обязательств и создания международной олигархии Великих держав для направления мировых дел и контроля над ними. Основным принципом плана состоял в том, что сильный должен, в соответствии с правом, признанным международным договором, обладать доминирующим голосом в международных советах. Очевидно, что принцип равенства наций был проигнорирован или от него отказались. Перед лицом неоднократных заявлений правительства Соединенных Штатов в пользу равенства независимых государств в отношении их прав в мирное время это представлялось изменением политики, которое было бы трудно, если не невозможно, объяснить удовлетворительным образом. Лично я не мог бы согласиться с этим принципом, который был столь разрушителен для американской теории надлежащих отношений между нациями.

Когда я прочитал план Президента, стало очевидно, что не было никакого возможного способа согласовать мои идеи с ним. Они были принципиально разными. Не было общей основы, на которой можно было бы строить. Попытаться привести эти две теории в соответствие было бы бесполезно. Поэтому я сказал полковнику Хаусу, что бесполезно пытаться согласовать два плана, поскольку они основаны на противоречащих принципах, и что единственный доступный мне путь - изложить свои взгляды Президенту в письменной форме, надеясь, что он рассмотрит их, хотя и опасаясь, что его решение уже принято, поскольку он приказал опубликовать свой план.

Во второй половине того же дня (7 января), когда я проинформировал полковника о невозможности согласования и объединения двух планов, президент Вильсон провел совещание с американскими комиссарами, в ходе которого он заявил, что считает утвердительные гарантии абсолютно необходимыми для сохранения будущего мира и единственным эффективным средством предотвращения войны. Прежде чем можно было обсудить это заявление, был объявлен месье Клемансо, и конференция подошла к концу. Хотя Президент никоим образом не ссылаясь на "соглашение о самоотречении", которое я предложил в качестве замены, мне показалось, что он хотел дать понять, что замена была отклонена, и что он сделал заявление с этой целью. Это был самый близкий ответ на мое письмо от 23 декабря, который я когда-либо получал. Каким бы косвенным он ни был, подтекст был очевиден.

Хотя твердая цель Президента настаивать на своей форме взаимных гарантий была обескураживающей, и его заявление, по-видимому, было направлено на прекращение дебатов по этому вопросу, я чувствовал, что следует приложить все усилия, чтобы убедить его изменить свои взгляды или, по крайней мере, оставить открытым путь для дальнейшего рассмотрения. Движимый этим мотивом, я передал Президенту статьи, которые я подготовил, и спросил его, не будет ли он настолько любезен, чтобы прочитать их и рассмотреть принципы, на которых они основаны. Президент со своей обычной вежливостью, с улыбкой принял их. Я не могу

утверждать с уверенностью, читал он их или нет, потому что он никогда не упоминал о них ни мне, ни, насколько мне известно, кому-либо еще. Я полагаю, однако, что он прочитал их и понял, что они полностью противоречат теории, которую он разработал, потому что с того времени он, по-видимому, предполагал, что я враждебно отношусь к его плану создания Лиги Наций. Я сделал этот вывод из того факта, что он не спрашивал моего совета относительно какого-либо положения Пакта и не обсуждал этот вопрос со мной лично. Многими мелочами он показывал, что предпочитает, чтобы я направил свою деятельность в качестве Комиссара в другие русла и держался подальше от темы Лиги. Убеждение в том, что мой совет был нежелателен для мистера Уилсона, конечно, не сформировалось в то время, когда он получил статьи, подготовленные мной. Это произошло только по прошествии некоторого времени, в течение которого произошли инциденты, вызвавшие подозрение, которое в конечном итоге переросло в обвинительный приговор. Возможно, я был чрезмерно чувствителен к тому, как президент отнесся к моим обращениям к нему. Возможно, он считал мой совет бесполезным и, следовательно, недостойным обсуждения. Но, принимая во внимание его письмо от 11 февраля 1920 года, следует признать, что он признал, что я неохотно принимал некоторые из его взглядов в Париже, признание, которое возникло из моего заявленного несогласия с ними. За исключением случая с Шаньдунским поселением, не было ни одного случая, в отношении которого наши суждения расходились бы так сильно, как в отношении Лиги Наций. Поэтому я не могу поверить, что ошибся в своем выводе относительно его отношения.

В течение двух дней, последовавших за тем, когда я вручил Президенту свой проект статей, у меня были длительные совещания с лордом Робертом Сесилом и полковником Хаусом. Перед этими конференциями, или, по крайней мере, перед второй, я изучил план лорда Роберта относительно Лиги. Его план основывался на предположении, что Высший военный совет, состоящий из глав государств, секретарей и министров иностранных дел Пяти Великих держав, должен быть увековечен в качестве постоянного международного органа, который должен собираться раз в год и обсуждать темы, представляющие общий интерес. То есть он предложил сформировать Альянс из пяти человек, который стал бы верховным главнокомандующим всеми нациями и арбитром в мировых делах, схема организации, очень похожая на ту, которую предложил генерал Сматс.

Лорд Роберт не делал никаких попыток скрыть цель своего плана. Предполагалось передать в руки Пяти держав контроль над международными отношениями и направление в значительной степени внешней политики всех наций. Она была основана на силе принуждать к повиновению, на праве сильного властвовать. Его главным достоинством было честное провозглашение цели, какой бы неправильной эта цель ни казалась тем, кто отрицал, что обладание высшей мощью наделяет владельца особыми правами. Это, казалось, предусматривало возрождение Венского конгресса, который должен был быть облачен в современные одежды демократии. Это могло быть истолковано только как отказ от принципа равенства наций. Его принятие означало бы, что судьба мира оказалась бы в руках могущественной международной олигархии, обладающей диктаторскими полномочиями.

В плане лорда Роберта Сесила не было ничего идеалистического, хотя он слыл идеалистом, выступающим за новый международный порядок. Изучение его плана (Приложение) показывает, что это существенное возрождение старых и дискредитированных идей столетней давности. Не могло быть никаких сомнений в том, что план такого рода, каким бы материалистичным и эгоистичным он ни был, заслужил бы одобрение и сердечную поддержку

г-на Клемансо, поскольку он соответствовал его публичной защите доктрины "баланса сил". Предположительно, итальянские делегаты не были бы против схемы, которая давала Италии столь влиятельный голос в международных делах, в то время как японцы, не возражающие против такого признания их национальной мощи и важности, несомненно, одобрили бы союз такого рода. Я думаю, справедливо предположить, что все Пять Великих держав с готовностью приняли бы план Сесила — все, кроме Соединенных Штатов.

Этот план, однако, не встретил одобрения президента Вильсона, и его открытое несогласие с ним стало препятствием, помешавшим его рассмотрению в том виде, в каком он был предложен. Можно только гадать, какие причины привлекли внимание президента и заставили его выступить против этого плана, хотя принцип главенства нашел применение в другой и менее радикальной форме в его собственном плане организации. Возможно, он считал, что предложение британского государственного деятеля слишком откровенно декларировало коалицию и олигархию Пяти держав и что должна быть хотя бы видимость сотрудничества со стороны меньших наций. Конечно, ввиду постоянного большинства Пяти Держав в Исполнительном совете, как это предусмотрено планом Президента, главенство Пяти Держав было незначительно ослаблено, если вообще было ослаблено меньшинством малых наций. Правило единогласия давало каждой нации право вето, но никто не верил, что одно из меньших государств, представленных в Совете, осмелится воспользоваться им, если Великие державы будут единодушны в поддержке какого-либо предложения. Теоретически единогласие было справедливым и удовлетворительным правилом; на практике это ничего бы не значило. Президент, возможно, также счел совет, предложенный лордом Робертом, нецелесообразным с учетом политической организации Соединенных Штатов. У американского правительства не было настоящего премьер-министра, кроме президента, и казалось невозможным, чтобы он присутствовал на ежегодном заседании предлагаемого совета. Это привело бы к тому, что президент отправил бы личного представителя, который неизбежно оказался бы в подчиненном положении, сидя с европейскими премьерами. Я думаю, что эта последняя причина была очень веской, но первая, которая, казалось, особенно понравилась президенту, имела мало реальных оснований.

В дополнение к его возражению против плана администрации Сесила, другое, несомненно, имело еще больший вес для мистера Уилсона, и это было полное отсутствие в предложении Сесила взаимной гарантии политической независимости и территориальной целостности. Метод предотвращения войн, предложенный лордом Робертом, заключался в том, чтобы страны заключили соглашение о передаче споров на международное расследование и получении отчета перед началом военных действий, а также соглашение о невмешательстве в войну против государства-участника спора, принявшего отчет, который был принят единогласно. Далее он предложил, чтобы члены Лиги взяли на себя обязательство считать себя *ipso facto* находящимися в состоянии войны с членом, нарушающим эти пакты, и "принимать совместно и по отдельности соответствующие военные, экономические и другие меры против непокорного государства", таким образом, внимательно следуя идее Лиги по принуждению к миру.

Очевидно, что это последнее положение плана Сесила было открыто для тех же конституционных возражений, что и те, которые могли быть выдвинуты против президентских взаимных гарантий. У меня сложилось впечатление, что несогласие г-на Уилсона с этим положением было основано не на том основании, что оно противоречило Конституции

Соединенных Штатов, а скорее на том основании, что оно не зашло достаточно далеко в стабилизации условий мира, которые должны были быть согласованы. Президент стремился к постоянству, гарантируя с помощью угрозы или давления международной силы неизменность границ и суверенных прав при условии, тем не менее, территориальных изменений, основанных либо на принципе "самоопределения", либо на трех четвертях голосов делегатов. Тем не менее, он обсудил этот вопрос с лордом Робертом Сесилом, прежде чем представить свой проект Пакта американским комиссарам, что становится очевидным при сравнении его с планом Сесилов, поскольку некоторые фразы в этих двух документах почти идентичны по формулировке.

ГЛАВА VII

САМООПРЕДЕЛЕНИЕ

Взаимные гарантии, за которые выступал президент Вильсон, фигурируют в качестве статьи III его первоначального проекта Пакта. Он гласит следующее:

"СТАТЬЯ III

"Договаривающиеся державы объединяются, гарантируя друг другу политическую независимость и территориальную целостность; но между ними существует понимание, что такие территориальные изменения, если таковые имеются, которые могут в будущем стать необходимыми по причине изменений в нынешних расовых условиях и устремлениях или нынешних социальных и политических отношениях в соответствии с принципом самоопределения, а также такие территориальные изменения, которых, по мнению трех четвертей делегатов, может потребовать благосостояние и явные интересы соответствующих народов, могут быть осуществлены, если это приемлемо для этих народов; и что территориальные изменения могут по справедливости предусматривать материальную компенсацию. Договаривающиеся державы безоговорочно принимают принцип, согласно которому мир во всем мире важнее любого вопроса о политической юрисдикции или границах".

В пересмотренном проекте, который он представил Комиссии по Лиге Наций на ее первой сессии, статья III стала статьей 7. Она выглядит следующим образом:

"СТАТЬЯ 7

"Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются уважать и сохранять против внешней агрессии территориальную целостность и существующую политическую независимость всех государств-членов Лиги".

В конечном итоге гарантия была включена в Мирный договор в качестве статьи 10. Она гласит:

"СТАТЬЯ 10

"Члены Лиги обязуются уважать и сохранять против внешней агрессии территориальную целостность и существующую политическую независимость всех членом Лиги. В случае любой такой агрессии или в случае любой угрозы такой агрессии Совет должен дать рекомендации относительно средств, с помощью которых это обязательство должно быть выполнено".

При пересмотре первоначального проекта изменяющий пункт, предусматривающий будущую территориальную перестройку, был опущен. Этого нет в статье 7 проекта, который был представлен Комиссии по делам Лиги Наций и который лег в основу ее обсуждений. В дополнение к этому изменению слова "объединиться в гарантировании" в статье III превратились в "обязаться уважать и сохранять" в статье 7. Эти изменения важны только в том смысле, что они указывают на стремление пересмотреть статью, чтобы удовлетворить пожелания и до некоторой степени устранить возражения некоторых иностранных делегатов, которые подготовили планы создания Лиги или, по крайней мере, имели определенные представления о целях и функциях международной организации.

Обычно считалось, что исключение модифицирующей оговорки из первоначальной формы президентских гарантий было вызвано главным образом противодействием государственных деятелей, представлявших Британскую империю, в отличие от тех, кто представлял самоуправляющиеся британские доминионы. Также считалось, что это противодействие было вызвано нежеланием с их стороны признавать или применять в качестве права принцип "самоопределения" при организации возможных будущих изменений суверенитета над территориями.

Я не знаю аргументов, которые были использованы, чтобы побудить президента отказаться от этой фразы и исключить ее из своей статьи гарантий. Лично я сомневаюсь, что возражение против слов "самоопределение" было навязано ему. Какие бы доводы ни приводили его зарубежные коллеги, им удалось освободить Пакт от этой фразы. Следует сожалеть, что влияние, которое было достаточным для того, чтобы побудить президента исключить из предложенных им гарантий пункт, содержащий официальное признание принципа "самоопределения", не было оказано или же не было достаточно мощным, чтобы добиться от него открытого отрицания этого принципа как правильного стандарта для определения суверенной власти. Без такого отрицания эта фраза оставалась одной из общих основ, на которых должны были вестись переговоры о справедливом мире. Это оставалось заповедью международного кредо, которое г-н Вильсон провозгласил, когда война еще продолжалась, поскольку в обращении, произнесенном 11 февраля 1918 года перед совместным заседанием Сената и Палаты представителей, он заявил, что "самоопределение - это не просто фраза. Это императивный принцип действий, который государственные деятели отныне будут игнорировать на свой страх и риск".

"Самоопределение" теоретически так же верно, как и более известная фраза "согласие управляемых", которая на протяжении трех столетий неоднократно объявлялась здоровой политическими философами и была общепризнана цивилизованными народами как справедливая, но которая на протяжении трех столетий обычно игнорировалась государственными деятелями, потому что это право не могло быть практически применено без угрозы национальной безопасности, которая всегда является первостепенным соображением в международных и национальных делах. Эти две фразы означают по существу одно и то же и в определенной степени взаимозаменяемо использовались теми, кто отстаивает этот принцип как стандарт права. "Самоопределение" не было новой мыслью. Это было повторение старого.

При нынешней политической организации мира, основанной на идее национальности, новая фраза так же не поддается универсальному применению, как и старая. Неизменность национальных границ и национальной лояльности, а также политическая стабильность исчезли

бы, если бы этот принцип применялся единообразно. Побуждаемые новыми социальными условиями, экономическими интересами, расовыми предрассудками и различными силами, влияющими на общество, изменения и неопределенность стали бы результатом попытки следовать этому принципу во всех случаях, к которым его возможно применить.

Среди моих записей я нахожу одну от 20 декабря 1918 года — то есть через неделю после высадки американской комиссии во Франции, — в которой я записал свои мысли относительно определенных фраз или эпиграмм президента, которые он объявил основой мира и которые, по моему мнению, содержат семена будущих проблем. В отношении заявленного права на "самоопределение" я написал:

"Когда Президент говорит о "самоопределении", какую единицу он имеет в виду? Он имеет в виду расу, территориальную область или сообщество? Без определенной практической единицы применение этого принципа опасно для мира и стабильности".

Десять дней спустя (30 декабря) частое повторение этой фразы в прессе и членами определенных групп и неофициальных делегаций, которые находились в Париже, стремясь добиться слушаний до начала Конференции, побудило меня написать следующее:

"Чем больше я думаю о декларации президента о праве на "самоопределение", тем больше убеждаюсь в опасности внедрения подобных идей в умы определенных рас. Это неизбежно ляжет в основу невыполнимых требований Мирного конгресса и создаст проблемы во многих странах.

Какой эффект это окажет на ирландцев, индийцев, египтян и националистов среди буров? Не породит ли это недовольство, беспорядки и восстания? Не будут ли мусульмане Сирии и Палестины и, возможно, Марокко и Триполи полагаться на это? Как это может быть согласовано с сионизмом, которому Президент практически привержен?

Эта фраза просто заряжена динамитом. Она пробудит надежды, которым никогда не суждено сбыться. Боюсь, это будет стоить тысяч жизней. В конце концов, это неизбежно будет дискредитировано, названо мечтой идеалиста, который не смог осознать опасность до тех пор, пока не стало слишком поздно сдерживать тех, кто пытается применить этот принцип в жизнь. Какое несчастье, что эта фраза вообще была произнесена! К каким страданиям это приведет!"

С момента написания предыдущих заметок была полностью продемонстрирована неосуществимость универсального или даже повсеместного применения этого принципа. Г-н Уилсон возродил "согласие управляемых", несмотря на тот факт, что история отрицала его ценность как практического руководства в современных политических отношениях. Он провозгласил это во фразе "самоопределение", объявив его "императивным принципом действий". Он сделал это одной из основ мира. И все же на переговорах в Париже и при формулировании внешней политики Соединенных Штатов он своими действиями отрицал существование права, отличного от выражения моральной заповеди, как чего-то желанного, но в целом недостижимого в жизни наций. В реальном ведении дел, в практических и конкретных отношениях между отдельными лицами и правительствами оно, несомненно, оказывает и должно оказывать определенное влияние, но это не контролирующее влияние.

В Версальском договоре с Германией изменение границ Германии, по которому суверенитет над миллионами лиц немецкой крови был передан новым государствам Польше и

Чехословакии, и практическая передача Японской империи порта Киао-Чау и контроля над экономической жизнью провинции Шаньдун являются яркими примерами отказа от этого принципа.

По Сен-Жерменскому мирному договору Австрийский Тироль был передан Королевству Италия против известной воли практически всего населения этого региона.

Как по Версальскому, так и по Сен-Жерменскому мирному договору Австрии было отказано в праве создавать политический союз с Германией, и когда статья Конституции Германии от августа 1919 года, предусматривающая "воссоединение" "Немецкой Австрии" с Германской империей, была отклонена Верховным советом, то на заседании в Париже, как противоречащая условиям Договора с Германией, 22 сентября 1919 года полномочными представителями Германии и пяти основных союзных и ассоциированных держав был подписан протокол, объявляющий статью Конституции недействительной. Вряд ли могло быть более открытое отрицание предполагаемого права на "самоопределение", чем этот отказ разрешить Австрии объединиться с Германией, каким бы единодушным ни было желание австрийского народа такого союза.

Но г-н Уилсон еще больше дискредитировал эту фразу, приняв политику в отношении России, которая игнорировала этот принцип. Народы Эстонии, Латвии, Литвы, Украины, Грузии и Азербайджана по крови, языку и расовым признакам обладают элементами различия, которые в большей или меньшей степени придают каждому из них характер отдельной национальности. Все эти народы стремятся стать независимыми государствами, и все же на протяжении переговоров в Париже и с тех пор правительство Соединенных Штатов неоднократно отказывалось признать право жителей этих территорий самим определять суверенитет, под которым они будут жить. Он, напротив, высказался в пользу "Великой России", включающей обширную территорию старой империи, за исключением провинции, которая принадлежала расчлененному Королевству Польскому, и земель, включенных в нынешние границы Финляндской Республики.

Я не упоминаю политику президента Вильсона в отношении неделимой России в качестве критики, потому что я считаю, что эта политика была и остается правильной. Ссылка на него сделана с единственной целью указать на еще один пример частого отхода мистера Уилсона без объяснения причин от заявленных им стандартов определения политической власти и лояльности. Я думаю, следует признать, что он своими действиями доказал, что "самоопределение" - это "простая фраза", которую следует отбросить как вводящую в заблуждение, поскольку она не может быть применена на практике.

В качестве особого интереса для изучающих американскую историю можно отметить, что, если бы право на "самоопределение" было обосновано в принципе и единообразно применялось для установления политической лояльности и территориального суверенитета, попытка Южных штатов отделиться от Американского союза в 1861 году была бы полностью оправдана; и, наоборот, Северные штаты, насильственно предотвратив отделение и вынудив жителей штатов, составляющих Конфедерацию, оставаться под властью Федерального правительства, совершили бы большое и непростительное преступление против народа Юга, лишив его права на самоопределение. лишили их права, на которое они были наделены от природы. Такова логика применения принципа "самоопределения" к политическим правам, о которых шла речь в Гражданской войне в США.

Я не верю, что найдется много американцев нынешнего поколения, которые поддержали бы утверждение о том, что Юг был по своей сути прав, а Север по своей сути неправ в том великом конфликте. В то время, когда секции были вооружены друг против друга, существовали и, возможно, существуют до сих пор разногласия относительно *юридического* права на отделение в соответствии с Конституцией Соединенных Штатов, но неотъемлемое право народа штата по своему желанию отказаться от своей верности Федеральному союзу и восстановить полный суверенитет над территорией штата никогда не приводилось в качестве убедительного аргумента. Это было законное, а не естественное право, которое подчеркивалось как оправдание тех, кто взял в руки оружие, чтобы разрушить Союз. Но если американский гражданин отрицает, что принцип "самоопределения" может быть законно применен к делам его собственной страны, как он может последовательно утверждать, что это право неотделимо от истинной концепции политической свободы и, следовательно, универсально применимо, справедливо в принципе и мудро с практической точки зрения?

Конечно, те, кто поддерживает "самоопределение" и защищает его как великую истину, фундаментальную для любого политического общества, организованного для защиты и продвижения гражданской свободы, не предъявляют его к расам, народам или сообществам, состояние варварства или невежества которых лишает их способности разумно выбирать свою политическую принадлежность. Однако что касается народов или сообществ, которые действительно обладают интеллектом, позволяющим сделать рациональный выбор политической принадлежности, то, насколько можно судить по словам, не делается никаких исключений в отношении неуклонного применения этого принципа. Это утверждение безусловного права. Это одно из тех принципиальных заявлений, которое звучит правдиво, которое абстрактно может быть правдой, и которое сильно апеллирует к врожденному чувству морального права человека и его концепции естественной справедливости, но которое, когда предпринимаются попытки применить его в каждом конкретном случае, становится источником политической нестабильности и внутренних беспорядков, а нередко и причиной восстания.

При урегулировании территориальных прав и суверенитета, которые должны осуществляться над конкретными регионами, необходимо учитывать несколько факторов. Международные границы могут проводиться по этническим, экономическим, географическим, историческим или стратегическим линиям. Один или все эти элементы могут повлиять на решение, но какие бы аргументы ни приводились в пользу любого из этих факторов, главной целью при определении суверенитета, который должен осуществляться на определенной территории, является национальная безопасность. Национальная безопасность так же важна в жизни нации, как самосохранение в жизни отдельного человека. Это тем более важно, что нации не реагируют на импульс самопожертвования. Поскольку национальная безопасность является главной целью, которую необходимо достичь при территориальном расселении, факторы проблемы обычно, хотя и не всегда, имеют следующий порядок значимости: стратегический, с которым тесно связаны географические и исторические; экономический, влияющий на коммерческую и промышленную жизнь нации; и, наконец, этнический, включающий в себя такие условия, как кровное родство, общий язык и сходные социальные и религиозные институты.

Национальная безопасность и экономическое благосостояние Соединенных Штатов были поставлены на карту в Войне за отделение, хотя попытка отделения была вызвана институциональными, а не этническими причинами. То же самое было верно, когда во время

восстания Папино в 1837 году французские жители провинции Нижняя Канада попытались по этническим причинам освободиться от британского суверенитета. Если бы право на "самоопределение" в последнем случае было признано Великобританией "императивом", национальная жизнь и экономический рост Канады были бы задушены, потому что линии связи и коммерческие маршруты к атлантическому побережью проходили бы через чужое государство. Будущее Канады с ее огромными неосвоенными ресурсами, сама ее жизнь как британской колонии зависели от отказа в праве на "самоопределение". Это было отклонено, и французские жители Квебека были вынуждены против своей воли признать британский суверенитет.

Опыт уже продемонстрировал, насколько неразумно придавать значение фразе "самоопределение". Как выражение фактического права, применение которого является универсальным и неизменным, эта фраза была отвергнута или, по крайней мере, нарушена многими положениями международных договоров, которые положили конец Мировой войне. С тех пор, как был провозглашен этот принцип, он служил оправданием для беспокойных политических элементов в различных странах, сопротивляющихся установленной государственной власти; он побудил к применению силы в попытке вырвать суверенитет над территорией или общиной у тех, кто долгое время владел им и справедливо пользовался им. Это послужило основой для территориальных претензий алчных наций. И это внесло во внутренние, а также международные дела новый дух беспорядка. Это зло - позволять принципу "самоопределения" продолжать пользоваться очевидной санкцией наций, когда на самом деле он был полностью дискредитирован и всегда будет отброшен в сторону, когда он вступает в конфликт с национальной безопасностью, историческими политическими правами или национальными экономическими интересами, влияющими на процветание нации.

Это обсуждение права на "самоопределение", которое было одной из основ мира, провозглашенного президентом Вильсоном зимой 1918 года, и которое было включено в изменяющий пункт его гарантии в первоначальном виде, приводится с целью показать нежелание, которое я испытывал, принимая его руководство в принятии принципа, столь угрожающего миру и столь невозможного для практического применения. На самом деле я никогда не обсуждал эту тему с мистером Уилсоном, как намеревался, потому что 10 января 1919 года возникла ситуация, которая отбила у меня охоту давать ему советы по вопросам, которые не имели прямого отношения к правовым вопросам и международному отправлению правосудия.

ГЛАВА VIII

КОНФЕРЕНЦИЯ 10 ЯНВАРЯ 1919 г.

Как поймет читатель, я с крайней неохотой делаю какие-либо ссылки на конференцию, которую Президент провел с американскими комиссарами в отеле "Крийон" 10 января, из-за личного характера того, что произошло. Было бы гораздо приятнее опустить рассказ об этом неприятном эпизоде. Но, не ссылаясь на это, я не могу удовлетворительно объяснить внезапное решение, к которому я тогда пришел, не принимать дальнейшего участия в подготовке или пересмотре текста Пакта Лиги Наций. Без объяснения причин мое последующее поведение было бы, и не без оснований, открыто для обвинения в пренебрежении долгом и, возможно, в нелояльности. Я не чувствую себя обязанным оставаться под этим подозрением или хранить молчание, когда краткое изложение того, что произошло на той конференции, раскроет причину прекращения

моих усилий по внесению изменений в план всемирной организации, который подготовил Президент. В данных обстоятельствах не может быть ничего неуместного в раскрытии правды о причинах того или иного курса действий, когда сам курс действий должен быть изложен для полноты протокола и объяснения незнания последующих переговоров относительно Лиги Наций, незнания, которое стало предметом общественного обсуждения. Конечно, никто из участников конференции не может возражать против того, чтобы правда стала известна, если только по личным причинам он не предпочитает, чтобы сложилось ложное впечатление. После тщательного рассмотрения я не вижу публичных причин для сокрытия фактов. На этом заседании, о котором я говорю, Президент рассмотрел положения своего первоначального проекта Пакта, который в то время был напечатан на машинке, и указал особенности, которые он считал основополагающими для надлежащей организации Лиги Наций. Я указал на определенные положения, которые показались мне неприемлемыми в принципе или, по крайней мере, сомнительной политикой. Г-н Уилсон, однако, ясно указал — по крайней мере, так я истолковал его слова и манеру поведения, — что он не был расположен воспринимать эту критику в значительной степени и не желал ее обсуждать. Он также с большой откровенностью и подчеркиванием заявил, что не намерен привлекать юристов к разработке мирного договора. Хотя это заявление было вызвано заявлением о том, что юрисконсульты Американской комиссии по моей просьбе готовили наброски международного договора, фактически "скелета международного договора", резкое неодобрение президентом представителей юридической профессии, участвующих в разработке международных договоров, казалось, было направлено и, я полагаю, было направлено на то, чтобы дать мне понять, что мои советы нежелательны. Будучи единственным юристом в составе делегации, я, естественно, отнесла это замечание к себе, и я знаю, что другие американские уполномоченные придерживались того же мнения о его цели. Если мое убеждение было неоправданным, я могу только сожалеть, что я не был настойчив в своей критике и предложениях, но я не мог этого сделать, полагая, как я тогда полагал, что советы юриста по любому вопросу, не совсем правовому по своей природе, неприемлемы для Президента, и это убеждение, которое до настоящего времени у меня не было причин менять.

Следует понимать, что этот отчет о конференции 10 января дан в порядке объяснения моего поведения после нее, а не в каком-либо духе жалобы или осуждения позиции мистера Уилсона. Он имел право на собственное мнение о ценности консультации юриста и право действовать в соответствии с этим мнением. Если и была допущена какая-то несправедливость, то она заключалась в том, что он попросил юриста стать комиссаром по вопросам мира, создав тем самым впечатление, что ему нужен его совет относительно переговоров в целом, хотя на самом деле это было не так. Но, не принимая во внимание личный элемент, я считаю, что его действия были оправданы, поскольку вся конституционная ответственность за переговоры по международному договору лежала на его плечах, и при исполнении своего долга он имел право обращаться за советом только к тем, чьему суждению он доверял.

Несмотря на это откровенное признание Президента в предвзятости, никаких внешних изменений в личных и официальных отношениях между ним и мной не произошло. Однако брешь, независимо от внешнего вида, была слишком широкой и слишком глубокой, чтобы ее можно было залечить. Хотя последующие события временно перекрыли ее, она оставалась до тех пор, пока мое сотрудничество с президентом Вильсоном не подошло к концу в феврале 1920 года. Я никогда не забывал его слов и всегда чувствовал, что в его представлении мое мнение, даже когда он интересовался им, было запятнано законничеством.

ГЛАВА IX

РЕЗОЛЮЦИЯ ВМЕСТО ПАКТА

Поскольку ввиду инцидента 10 января представлялось целесообразным не иметь ничего общего с разработкой проекта Пакта, если не будет изменена вся теория, тот факт, что в то время преобладало общее мнение о том, что переговоры по предварительному мирному договору будут проведены в ближайшем будущем, побуждал отложить рассмотрение полного и подробного устава Лиги Наций до тех пор, пока не будет рассмотрен окончательный договор или отдельный договор, касающийся только Лиги Наций. Поскольку отсрочка дала бы время для изучения и обсуждения вопроса и предотвратила бы поспешное принятие нежелательного или несовершенного плана, мне показалось, что разумным было бы ограничить упоминание организации в предварительном договоре общими принципами.

Метод, который я имел в виду при проведении этой политики, заключался в том, чтобы обеспечить принятие Конференцией по предварительным условиям мира резолюции, включающей ряд заявлений относительно создания, характера и целей Лиги Наций, которые могли бы быть включены в предварительный мирный договор, сопровождаемый статьей, предусматривающей обсуждение подробного плана, основанного на этих заявлениях, во время переговоров по окончательному договору, или же статьей, предусматривающей созыв всемирного конгресса, на котором все нации, как нейтральные, так и воюющие, были бы представлены. представлен и имеет право голоса при разработке проекта конвенции об учреждении Лиги Наций в соответствии с общими принципами, провозглашенными в предварительном договоре. Лично я предпочитал сепаратный договор, но сомневался в возможности получения согласия Конференции на этот план, потому что некоторые делегаты выказывали чувство неприязни к определенным нейтральным нациям из-за их позиции во время войны, в то время как о включении четырех держав, образовавших Центральный союз, казалось, не могло быть и речи.

В дополнение к преимуществу, которое можно было бы получить, отложив определение деталей организации до тех пор, пока теория, форма, цели и полномочия предлагаемой Лиги не будут тщательно рассмотрены, это сделало бы возможным скорейшее восстановление состояния мира. Не может быть никаких сомнений в том, что мир в самый ранний возможный момент был высшей потребностью мира. Политический и социальный хаос в Центральных империях из-за свержения их сильных автократических правительств и преобладающей нужды, страданий и отчаяния, в которые война повергла их народы, стал благодатной почвой для того, чтобы пагубные доктрины большевизма пустили корни и процветали. Пролетарская революция казалась неминуемой. Спартаковцы в Германии, радикальные социалисты в Австрии и коммунисты в Венгрии были наиболее организованными и энергичными политическими группами в этих странах и вели активную и, казалось бы, успешную пропаганду среди голодающих и потерявших надежду масс, в то время как российские дуумвиры, Ленин и Троцкий, располагали средствами и эмиссарами, помогавшими этим движениям против установленной власти и общественного порядка. Восточная Европа казалась вулканом на грани извержения. Если не принять срочных мер для сдерживания этой опасности, она грозила распространиться на другие страны и даже поглотить сами основы современной цивилизации.

Восстановление торговых отношений и нормальных производственных условий посредством мирного договора, казалось, предлагало единственное практическое средство противостоять

этим движениям и спасти Европу от ужасов пролетарского деспотизма, который довел русский народ до столь низкого состояния. Таково было общее суждение тех, кто в то время со все возрастающим нетерпением наблюдал за медленным ходом переговоров в Париже и с опаской за политическими беспорядками в побежденных и растерянных империях Центральной Европы.

Немедленное восстановление мира имело, как я тогда понимал, жизненно важное значение для мира, поскольку это было универсальным требованием всего человечества. Откладывать это с целью завершения организации Лиги Наций или с какой-либо другой целью, кроме формулирования условий, необходимых для установления мира, мне казалось рискованным в отношении будущего, совершенно неоправданным относительной важностью рассматриваемых вопросов. В свете последующих событий нет никаких сомнений в том, что народы Центральных империй обладали большей силой сопротивления искушениям беззакония и беспорядка, чем предполагалось зимой 1918-19 годов. И все же это было критическое время. Могло случиться все, что угодно. Потребовалось бы совсем немного, чтобы переломить чашу весов. То, что произошло позже, не может служить оправданием задержки с установлением мира. Не мудрая государственная мудрость и дальновидность спасли мир от великой катастрофы, а то счастливое обстоятельство, что люди, привыкшие к повиновению, не были сбиты с пути врагами существующего порядка.

В важности ведения переговоров о мире, не дожидаясь завершения разработки детального плана создания Лиги Наций, я был твердо убежден в те первые дни в Париже, и я знаю, что суждение Президента на этот счет противоречило моему. Он считал — по крайней мере, его курс можно истолковать только так, — что организация Лиги во всех ее деталях была главной задачей, которую предстояло выполнить Конференции, задачей, которая, по его мнению, должна быть завершена до того, как будут решены другие вопросы. Напрашивается вывод, что необходимость немедленного установления мира казалась ему подчиненной необходимости создания международного агентства по сохранению мира, когда он будет восстановлен. Фактически, можно сделать вывод, что президент был склонен использовать всеобщее стремление к миру как средство оказания давления на делегатов в Париже и на их правительства, чтобы они приняли его план создания Лиги. Обычно считается, что возражения против определенных положений Пакта не выдвигались, а если и выдвигались, то не вызвали настоящего призыва, поскольку обсуждение возражений означало бы задержку в мирных переговорах.

Перед своим отъездом в Соединенные Штаты в феврале 1919 года мистер Уилсон посвятил большую часть своего времени и размышлений пересмотру подготовленного им организационного плана и обращению наиболее влиятельных членов Конференции к его поддержке. В то время как другие вопросы, жизненно важные для заключения предварительного мирного договора, были подняты в Совете Десяти, он проявил склонность держать их открытыми и избегать их урегулирования до тех пор, пока Пакт не будет представлен Конференции. В этом я не мог сознательно следовать за ним. Я чувствовал, что политика была совершенно неправильной, поскольку она затягивала установление мира.

Хотя я и понимал взгляды Президента относительно относительной важности организации Лиги и безотлагательного восстановления мира и подозревал, что он намеревался использовать нетерпение и страх делегатов, чтобы сломить возражения против его организационного плана, я все же надеялся, что критическое положение дел в Европе может побудить его избрать другой

курс. С этой надеждой я начал подготовку резолюции для представления Конференции, которая, в случае ее принятия, вошла бы в предварительный договор в форме деклараций, которые составили бы основу будущих переговоров относительно Лиги Наций.

На совещании 20 января между Президентом и американскими комиссарами, на котором присутствовали все, кроме полковника Хауса, я спросил Президента, не думает ли он, что ввиду нехватки времени до того, как он будет вынужден вернуться в Вашингтон из-за приближающегося перерыва в работе Конгресса, было бы неплохо подготовить резолюцию такого рода и принять ее, чтобы она могла расчистить путь для решения других вопросов, которые следует включить в предварительный договор. С точки зрения политики я выдвинул аргумент о том, что серия заявлений привлекла бы внимание противников и критиков Лиги и дала бы возможность для выражения американского общественного мнения, что сделало бы возможным окончательную разработку устава Лиги таким образом, чтобы получить одобрение подавляющей массы американского народа и, по всей вероятности, обеспечить одобрение Пакта Сенатом Соединенных Штатов.

Анализируя то, что произошло на этой конференции, я понимаю сейчас, чего не понимал тогда, что с моей стороны было невежливо приводить аргумент, основанный на предположении, что изменения в плане Президента могут быть необходимы, поскольку он мог истолковать мои слова как очередную попытку пересмотреть теорию своего плана. Однако в то время я был настолько полностью убежден в целесообразности этого курса, как с точки зрения самого Президента, так и с точки зрения тех, кто ставил на первое место восстановление мира, что я верил, что он увидит, какие преимущества можно получить, и примет предложенный курс. Я обнаружил, что ошибался. мистер Уилсон, не обсуждая этот вопрос, сказал, что он не считает резолюцию такого рода ни необходимой, ни целесообразной.

Хотя этот решительный отказ от предложения, казалось, закрывал дверь для дальнейших усилий в этом направлении, я решил предпринять еще одну попытку, прежде чем отказаться от этого плана. На следующий день (21 января) на заседании Совета Десяти обсуждение развивалось таким образом, что дало мне повод неофициально представить это предложение Совету. Преимущества, которые можно получить от принятия предложенных мер, очевидно, понравились членам совета, и их общее одобрение произвело впечатление на Президента, поскольку он вполголоса спросил меня, подготовил ли я резолюцию. Я ответил, что работал над этим, но прекратил, когда он сказал мне накануне, что не считает это необходимым или целесообразным, добавив, что я завершу черновик, если он пожелает, чтобы я это сделал. Он сказал, что был бы мне очень признателен, если бы я приготовил его.

Воодушевленный поддержкой, полученной в Совете, и очевидной готовностью Председателя рассмотреть это предложение, я сразу же приступил к составлению проекта резолюции.

Задача была нелегкой, потому что было бы бесполезно включать в документ какое-либо заявление, которое, по-видимому, противоречило бы теории президента о позитивных гарантиях или которое не было бы достаточно широким, чтобы его можно было интерпретировать в других терминах, в том случае, если американское общественное мнение было решительно настроено против его теории, как я чувствовал, так оно и будет. С моей точки зрения, было также желательно, чтобы резолюция содержала декларацию в пользу равенства наций или такую, которая предотвратила бы установление олигархии Великих держав, и другую

декларацию, которая отводила бы должное место отправлению юридического правосудия в международных спорах.

Препятствия и трудности, с которыми я работал, очевидны, и резолюция в том виде, в каком она составлена, указывает на них тем, что в ней не выражены так ясно и недвусмысленно, как это было бы в противном случае, принципы, которые легли в основу статей, которые я передал Президенту 7 января и которые уже цитировались *in extenso*.

Текст резолюции, который был завершен 22 числа, гласит следующее:

"Постановили, что Конференция делает следующее заявление:

"Что сохранение международного мира является постоянной политикой цивилизации и с этой целью должна быть организована лига наций для предотвращения международных войн;

"Основопологающим принципом мира является то, что все нации имеют равное право на беспрепятственное владение своими соответствующими территориями, на полное осуществление своего соответствующего суверенитета и на использование открытого моря как общей собственности всех народов; и

"Что долг всех наций заключать взаимные соглашения —

"(1) защищать от вторжения суверенные права друг друга;

"(2) передавать в арбитраж все разрешаемые в судебном порядке споры, которые не могут быть урегулированы дипломатическим путем;

"(3) передавать на расследование лиги наций все споры, не подлежащие судебному разбирательству, которые не могут быть урегулированы дипломатическим путем; и

"(4) выполнять решение арбитражного суда и уважать отчет лиги наций после расследования;

"О том, что нации должны договориться...

"(1) план общего сокращения вооружений на суше и на море;

"(2) план ограничения принудительной военной службы и государственного регулирования и контроля производства и продажи боевых припасов;

"(3) полная гласность всех международных договоров и соглашений;

"(4) равное применение ко всем другим нациям коммерческих правил и ограничений, налагаемых любой нацией; и

"(5) Надлежащее регулирование и контроль новых государств до получения полной независимости и суверенитета".

Этот проект резолюции обсуждался с другими американскими комиссарами, и после некоторых изменений более или менее незначительного характера, которые показалось целесообразным внести в связи с назначением Комиссии по Лиге Наций на пленарном заседании

Конференции 25 января, американскими членами которой были президент Комиссии Вильсон и полковник Хаус, я отправил проект Президенту 31-го числа, за четыре дня до того, как Комиссия провела свое первое заседание в кабинете полковника Хауса в отеле "Крийон".

Поскольку Шестьдесят Пятый Конгресс должен был завершиться 4 марта и поскольку толкование некоторых положений Федеральной конституции требовало присутствия главы исполнительной власти в Вашингтоне в последние дни сессии, чтобы он мог принять законодательство, принятое в дни, непосредственно предшествующие закрытию, мистер Уилсон решил, что он не может оставаться в Париже после 14 февраля. Таким образом, на момент, когда я направил ему предлагаемую резолюцию, у Комиссии по Лиге Наций оставалось всего две недели на организацию, обсуждение и представление своего доклада Конференции, при условии, что ее доклад был подготовлен до отъезда Президента в Соединенные Штаты. Мне казалось немыслимым, что работа Комиссии могла бы быть должным образом завершена за столь короткое время, если бы Завет Президента стал основой ее обсуждений. Это мнение разделяли многие другие, которые понимали трудности и запутанность предмета и которые считали, что поспешный и непереверенный доклад был бы неразумным и поставил бы под угрозу весь план всемирной организации.

Ввиду этой ситуации, которая казалась веским аргументом в пользу отсрочки разработки плана международной организации, я написал письмо Президенту, одновременно с отправкой ему предлагаемой резолюции, в котором сказал, что, по моему мнению, ни один план не может быть подготовлен с достаточной тщательностью, чтобы оправдать его представление Конференции по предварительным мирным переговорам до его отъезда из Парижа, и что, если о плане не будет сообщено, он окажется в положении, когда вернется в Соединенные Штаты с пустыми руками. Я настоятельно призвал его в сложившихся обстоятельствах добиться принятия делегатами резолюции, сходной по характеру, если не по формулировкам, с проектом, который был приложен, избегая таким образом положения дел, которое было бы весьма обескураживающим для сторонников Лиги Наций и вызвало бы общее недовольство среди всех народов, которые с нетерпением ожидали доказательств того, что восстановление мира не за горами.

С моей стороны было бы самонадеянно спекулировать на чувствах президента, когда он получил и прочитал мое письмо и предложенную резолюцию. На это так и не было получено ответа или подтверждения, и он, насколько мне известно, не действовал в соответствии с этим предложением и не обсуждал его выполнение ни с кем из своих коллег. Напротив, он созвал Комиссию Лиги Наций на заседание 3 февраля, за одиннадцать дней до назначенной даты его отъезда в Соединенные Штаты, и представил этому органу свой пересмотренный проект Пакта, который лег в основу доклада Комиссии, представленного Конференции 14 февраля.

Естественно возникает вопрос — почему Президент попросил меня доработать и направить ему резолюцию, содержащую ряд заявлений, если он не намеревался делать ее предметом рассмотрения и обсуждения? Это уместный вопрос, но истинный ответ остается за самим мистером Уилсоном. Возможно, он пришел к выводу, что единственный способ добиться его плана создания Лиги - настаивать на его практическом принятии до того, как будут проведены переговоры о мире, и что, если он не воспользуется всеобщим требованием мира, сделав

принятие Пакта прецедентным условием, он не сможет добиться его принятия. Хотя я считаю, что это правильное предположение, оно не отвечает на вопрос о причине, по которой он хотел, чтобы я представил ему проект резолюции. На самом деле это наводит на другой вопрос — чего, с точки зрения президента, можно было добиться, имея резолюцию в своих руках?

Я думаю, ответ нетрудно найти, если вспомнить, что мистер Уилсон не одобрил резолюцию подобного рода и что Совет Десяти, казалось, был склонен одобрить ее. Не было более надежного способа помешать мне вновь вынести этот вопрос на рассмотрение Совета, чем представить ему предложенную резолюцию для принятия решения. Представив его ему, я был обязан, в силу наших официальных отношений, дожидаться его решения, прежде чем предпринимать какие-либо дальнейшие шаги. Одним словом, его просьба о проекте практически закрыла мне рот и связала руки. Если бы он хотел проверить мои действия с членами Совета в пользу предложенного курса действий, он не смог бы избрать более эффективного способа, чем тот, который он избрал. Несомненно, это было эффективное средство "раскладывания по полочкам" резолюции, дальнейшее обсуждение которой могло помешать его плану протолкнуть доклад о Пакте до середины февраля.

Этого мнения относительно мотивов, побудивших президента следовать тому курсу, который он проводил в отношении резолюции, я в то время не придерживался. Он был сформирован только после того, как последующие события пролили новый свет на этот предмет. Задержка озадачила меня в то время, но причина ее не была очевидна. Я продолжал надеяться, даже после того, как Комиссия по Лиге Наций собралась и начала свои обсуждения, что политика в отношении резолюции будет принята. Но по мере того, как шли дни, а президент не упоминал об этом предложении, я понял, что он не собирался его обсуждать, и у меня возникло убеждение, что он никогда не собирался его обсуждать. Это был разочаровывающий результат, который внушил мне уверенность в том, что мистер Уилсон был предубежден против любого предложения, которое я мог бы сделать, если бы оно каким-либо образом расходилось с его собственными идеями, даже если оно находило одобрение у других.

ГЛАВА X

ГАРАНТИЯ, СОДЕРЖАЩАЯСЯ В ПЕРЕСМОТРЕННОМ СОГЛАШЕНИИ

В течение трех недель, предшествовавших заседанию Комиссии по Лиге, шла работа по пересмотру первоначального президентского проекта Пакта, президент и полковник Хаус проводили частые беседы с наиболее влиятельными делегатами, особенно с британскими и французскими государственными деятелями, на которых была возложена обязанность изучить этот вопрос. Хотя я не могу говорить по личным сведениям, я узнал, что предложенные изменения в терминах и формулировках были внесены в форму сотрудниками канцелярии полковника. В дополнение к изменениям, которые были внесены в соответствии с пожеланиями иностранных государственных деятелей, особенно британцев, г-н Гордон Окинклосс, зять и секретарь полковника Хауса, и г-н Дэвид Хантер Миллер, юридический партнер Окинклосса и один из аккредитованных юридических консультантов Американской комиссии, подготовили подробный меморандум по президентскому проекту Пакта, в котором содержались комментарии, а также предлагались изменения в тексте. В связи с интимными отношениями, существующими между господами Дж. Миллер, Ошинклосс и полковник Хаус представляется разумным предположить, что их комментарии и предложения были одобрены полковником, если они в какой-то степени не исходили от него. Меморандум был впервые обнародован г-ном

Уильямом К. Буллитом во время его слушаний в Сенатском комитете по международным отношениям в сентябре 1919 года (Документ Сената № 106, 66-й Конгресс, 1-я сессия, страницы 1177 и последующие.).

Наиболее важной поправкой к Пакту, предложенной этими советниками, была, по моему мнению, поправка, касающаяся статьи III проекта, которая стала статьей 10 Договора. После долгой критики предложенных президентом гарантий, в которых заявлено, что "такое соглашение разрушило бы Доктрину Монро" и что "любая гарантия независимости и целостности означает войну со стороны гаранта, если будет предпринята попытка нарушения независимости или целостности гарантируемого государства", в меморандуме предлагается заменить следующее:

"Каждая Договаривающаяся держава по отдельности заключает соглашения и гарантирует, что она не будет нарушать территориальную целостность или наносить ущерб политической независимости любой другой Договаривающейся державы".

Эту предложенную замену следует сравнить с формулировками "пакта о самоотречении", который я направил президенту 23 декабря 1918 года, соответствующая часть которого повторяется здесь для целей такого сравнения:

"Каждая держава, подписавшая или присоединившаяся к настоящей конвенции, по отдельности заявляет и гарантирует, что она не будет нарушать территориальную целостность или наносить ущерб политическому суверенитету любой другой державы, подписавшей или присоединившейся к настоящей конвенции..."

Практическое применение формулировок предложенной мной замены в меморандуме является убедительным доказательством того, что полковник Хаус был "полностью принят" моей формой гарантии, в чем он откровенно заверил меня вечером 6 января. Я также убежден, что мистер Генри Уайт и генерал Блисс придерживались одних и тех же взглядов на этот предмет. Очевидно, что президент Вильсон был единственным из американских представителей в Париже, кто выступал за утвердительную гарантию, но, поскольку он обладал конституционными полномочиями самостоятельно определять политику Соединенных Штатов, его форма гарантии была прописана в пересмотренном проекте Пакта, представленном Комиссии Лиги Наций, и со сравнительно небольшими изменениями была окончательно принята в Мирном договоре с Германией.

Меморандум, подготовленный г - ном Дж. Миллер и Окинклосс, очевидно, были в руках президента до того, как пересмотренный проект был завершен, поскольку определенные изменения в первоначальном проекте соответствовали предложениям, сделанным в их меморандуме. Его неспособность изменить гарантию может рассматриваться как очередной отказ от "соглашения о самоотречении" и окончательное решение настаивать на утвердительной форме гарантии, несмотря на единодушное противодействие его американских коллег.

С учетом того, что произошло позже, можно прийти к вполне определенному выводу относительно отказа президента от предложенной замены его гарантии. Статья 10 с самого начала была центром бурного противодействия докладу Комиссии по делам Лиги Наций и главной причиной отказа в согласии на ратификацию Версальского мирного договора Сенатом Соединенных Штатов. Уязвимый характер этого положения, на который Президенту было так

ясно указано до того, как Пакт был представлен Комиссии, вызвал критику. Если бы он прислушался к совету своих коллег, фактически, если бы он прислушался к любому американцу, высказавшему мнение по этому вопросу, Договор, вероятно, получил бы быстрое одобрение Сената. Было бы противодействие со стороны тех, кто враждебно относится к вступлению Соединенных Штатов в любую международную организацию, но этого было бы недостаточно, чтобы предотвратить ратификацию Договора.

Как бы то ни было, неизменная решимость президента закрепить в Пакте свою форму гарантии, в которой он добился успеха, и его решительный отказ вносить в него какие-либо существенные изменения привели к усилению противников Лиги до такой степени, что они смогли помешать Договору получить необходимое согласие двух третей сенаторов.

Искренность веры г-на Вильсона в абсолютную необходимость предложенных им гарантий сохранения международного мира не подлежит сомнению. Хотя его советники были практически единодушны во мнении, что политика, равно как и принципы, требуют изменения гарантии, он упорно цеплялся за утвердительную форму. Результатом стало то, чего опасались и предсказывали его коллеги. Президент, и только Президент, должен нести ответственность за результат.

ГЛАВА XI

МЕЖДУНАРОДНЫЙ АРБИТРАЖ

В день, когда Комиссия по делам Лиги Наций провела свое первое заседание, и до того, как у меня появились основания подозревать, что мистер Уилсон намеревался проигнорировать письмо, которое я ему отправил с приложенным предложением резолюции, я решил обратиться к нему от имени международного арбитража. Я решил сделать это, исходя из предположения, что, даже если план резолюции будет одобрен, Комиссия продолжит свои сессии в рамках подготовки к последующим переговорам по какому-либо соглашению, предусматривающему всемирную организацию. Положение об арбитраже в первоначальном проекте Соглашения Президента было настолько неправильным, с моей точки зрения, и свидетельствовало о таком незнании практической стороны вопроса, что я был вынужден приложить усилия, чтобы убедить его изменить это положение. Если бы не тот факт, что этот вопрос носил полностью юридический характер и требовал заключения, основанного на технических знаниях, я бы хранил молчание в соответствии с моим ощущением, что с моей стороны было бы нецелесообразно иметь какое-либо отношение к составлению проекта Пакта. Однако я чувствовал, что конституция и процедура международных судов - это темы, которые не влияют на общую теорию организации и в отношении которых мои взгляды могли бы повлиять на президента и помочь ему в формулировании судебной составляющей любого принятого плана.

Имея в виду эту цель, я написал ему следующее письмо:

"_Hôtel Crillon, Paris

"3 февраля 1919 г.

"Мой Дорогой господин Президент!

"Как вы знаете, я глубоко заинтересован в устройстве и процедуре международных арбитражных судов, и, приняв участие в пяти разбирательствах подобного рода, я чувствую, что могу говорить с определенной долей авторитета.

"Прежде всего позвольте мне сказать, что трибунал, в котором представители сторон судебного процесса заседают в качестве судей, не оправдал себя, даже несмотря на то, что большинство членов трибунала являются гражданами других стран. Какими бы хорошо подготовленными из опыта работы на скамье подсудимых к отправлению строгого правосудия ни были арбитры сторон судебного процесса, они фактически выступают в роли адвокатов. Как следствие, нейтральным арбитрам решительно препятствуют полному и свободному выражению своих взглядов, и нет того откровенного обмена мнениями, который должен характеризовать конференцию судей. Как правило, это приводило к компромиссу, при котором неправая нация получала определенную выгоду, а правая нация лишалась части средств правовой защиты, на которые она имела право. Фактически, арбитражное решение - это скорее политическое и дипломатическое соглашение, чем судебное определение. Я считаю, что этого нежелательного результата в значительной степени можно избежать, устранив арбитров из стран-сторон судебного процесса. Эти замечания неприменимы только в случае денежных требований.

"Еще одной трудностью был метод разбирательства в международных судах. Это относится не к денежным требованиям, а к спорам, возникающим из-за границ, толкования международных договоров, национальных прав и т.д. Нынешний метод обмена делами и встречными исками является скорее дипломатическим, чем судебным, поскольку он не ставит стороны в положение истца и ответчика. Эти отношения в любом случае могут быть установлены, если не по взаимному согласию, то каким-либо учреждением Лиги Наций, на которое возложена эта обязанность. До тех пор, пока не произойдет эта реформа процедуры, не будет определения вопросов, и арбитраж будет продолжать оставаться долгим и сложным разбирательством, каким он был в прошлом.

"Существует еще одно практическое препятствие для международного арбитража в том виде, в каком он проводится в настоящее время, которое следует учитывать, и это издержки. Это препятствие не затрагивает богатые страны, но оно мешает малым и бедным странам прибегать к нему как к средству урегулирования споров. Как именно это можно исправить, я сказать не готов, хотя, возможно, могла бы быть оказана международная поддержка всех арбитражных судов. Во всяком случае, я чувствую, что следует что-то предпринять, чтобы уменьшить огромные расходы, которые сейчас мешают многим малым странам прибегать к арбитражу.

Поэтому я бы предложил, чтобы Мирный договор содержал положение, предписывающее Лиге Наций провести конференцию или созвать совещание для рассмотрения всего этого вопроса и разработки проекта международного договора, касающегося создания арбитражных судов и радикально пересматривающего процедуру.

"Из-за трудностей, связанных с этим вопросом, которые не проявляются на поверхности, но которые, как показал опыт, весьма реальны, я считаю, что было бы нецелесообразно слишком определенно указывать в Мирном договоре метод создания третейских судов. Потребуется значительные размышления и обсуждения, чтобы сделать арбитраж доступным как для бедных, так и для богатых, чтобы арбитражное решение представляло собой судебное урегулирование, а не дипломатический компромисс, и заменить громоздкую и длительную процедуру с ее дублированием документов и карт простым методом, который разрешит проблемы и

существенно сократит разбирательство, которое сейчас неизбежно затягивается на месяцы, если не на годы.

"Искренне ваш

"РОБЕРТ ЛЭНСИНГ

"ПРЕЗИДЕНТ

"28 Rue de Monceau"

В то время, когда я отправлял это письмо мистеру Вильсону, я не видел исправленного проекта Пакта, который он представил Комиссии Лиги Наций. Вероятно, что, если бы я его увидел, письмо не было бы написано, поскольку при пересмотре первоначального проекта вызывающая возражения статья V, касающаяся арбитража и обжалования арбитражных решений, была опущена. Вместо него были заменены две статьи, 11 и 12, первая из которых касается арбитражного соглашения при определенных условиях, а другая предусматривает, что "Исполнительный совет разработает планы создания Постоянной палаты международного правосудия, и этот Суд будет компетентен рассматривать и выносить решения по любому вопросу, который стороны признают подходящим для передачи ему в арбитраж".

Не будучи осведомленным об этом изменении, которое обещало тщательное рассмотрение метода применения правовых принципов правосудия к международным спорам, я не чувствовал, что могу оставить без рассмотрения неудовлетворительные положения первоначального проекта Президента. Зная презрение, которое мистер Уилсон испытывал к Гаагскому трибуналу, и его общее подозрение в справедливости решений, которые он мог вынести, мне показалось нецелесообразным предлагать, чтобы он стал основой вновь созданной судебной системы, - предложение, которое я бы высказал, если бы имел дело с кем-либо, кроме президента Вильсона. Ввиду интенсивности предубеждений президента и бесполезности попыток устранить их, мое письмо было направлено на то, чтобы побудить его отложить рассмотрение вопроса до тех пор, пока проблемы, которые он представляет, не будут тщательно изучены и судебная система не будет разработана международным органом представителей, более сведущих в юридических вопросах, чем Комиссия Лиги Наций, американские члены которой по своей подготовке, знаниям и практическому опыту были некомпетентны для рассмотрения этого вопроса.

Мое письмо от 3 февраля так и не получило подтверждения ни в письменной, ни в устной форме. Возможно, президент Вильсон счел это ненужным ввиду положения его пересмотренного Пакта, откладывающего обсуждение этого вопроса. Однако в то время я, естественно, предположил, что мой добровольный совет был ему неприятен. Его молчание в отношении моих сообщений, которое, по-видимому, было направлено на то, чтобы воспрепятствовать их продолжению, создавало впечатление, что он считал непрошеное мнение по любому вопросу, связанному с Лигой Наций, необоснованным вмешательством в этап переговоров, который он рассматривал как свою особую компетенцию, и этот комментарий или предложение, которые не полностью соответствовали его взглядам, были истолкованы как противодействие и, возможно, как критика в его адрес лично.

Это суждение об умонастроении президента, сформировавшееся в то время, возможно, было слишком суровым. Возможно, что нехватка времени для завершения составления проекта

доклада Комиссии по Лиге Наций, на который он положил глаз, заставила его нетерпеливо относиться к любой критике или предложению, которые имели тенденцию прерывать его работу или работу Комиссии. Возможно, нехватка времени помешала ему ответить на письма такого характера, как письмо от 3 февраля. Какой бы ни была истинная причина, факт остается фактом: письмо осталось незамеченным, и создалось впечатление, что бесполезно пытаться отвлечь президента от единственной цели, которую он имел в виду. Его верность собственным убеждениям и непоколебимая решимость достичь того, к чему он стремился, являются характерными чертами мистера Уилсона, которые являются источниками как слабости, так и силы. Благодаря им его усилия обычно увенчивались успехом, успехом, который в некоторых случаях был более катастрофическим, чем могла бы быть неудача.

Я не могу сказать, каким образом произошло изменение статьи V первоначального проекта Пакта. В меморандуме г-на Дж. Миллер и Ошинкрос не упоминают о Международном суде, что, по-видимому, указывает на то, что данное положение в пересмотренном проекте было разработано не ими или полковником Хаусом. На самом деле я не раз упоминал об арбитраже в разговорах с полковником и находил его взгляды на этот счет крайне расплывчатыми, хотя и пришел к выводу, что он был почти такого же плохого мнения о Гаагском трибунале, как и Председатель. Вероятность состоит в том, что это изменение было предложено г-ну Уилсону одним из иностранных государственных деятелей в личной беседе в январе и что, опросив других, он обнаружил, что они были практически единодушны в пользу Постоянной Палаты правосудия. С точки зрения политики представляется разумным предотвратить внесение поправок, предусмотрев их введение в будущем. Если это истинное объяснение, то статья 12 была не американского происхождения, хотя и фигурирует в пересмотренном проекте президента.

Чтобы быть полностью откровенным в изложении своих взглядов относительно отношения мистера Уилсона к международному арбитражу и его важности в плане всемирной организации, я всегда был и остаюсь скептически отношусь к искренности очевидной готовности Президента принять изменения, которые были внесены в его пересмотренный проект. Трудно отделаться от убеждения, что статья V первоначального проекта отражала его истинное мнение о применении правовых принципов к спорам между нациями. Эта статья, лишая арбитражное решение окончательной силы и наделяющая правом пересмотра политический орган, уполномоченный распорядиться о повторном слушании, показывает, что президент считал, что более полное правосудие было бы осуществлено, если бы предписания и нормы международного права были в какой-то мере подчинены политической целесообразности и если бы судьям не разрешалось рассматривать вопросы исключительно с точки зрения юридической справедливости. Насколько мне известно, между печатанием первоначального проекта Пакта и печатанием пересмотренного проекта не произошло ничего такого, что указывало бы на изменение мнения Президента. Возможно, это неверное толкование позиции мистера Уилсона и что изменение подхода к международному арбитражу было вызвано убежденностью, а не целесообразностью; но я убежден, что целесообразность была единственной причиной.

ГЛАВА XII

ДОКЛАД КОМИССИИ ПО ДЕЛАМ ЛИГИ НАЦИЙ

Комиссия Лиги Наций, под председательством президента Вильсона, провела десять заседаний в период с 3 по 14 февраля, и в последний день она представила доклад на пленарном заседании Конференции по предварительным условиям заключения мира. Доклад был представлен Президентом в речи исключительного качества, которая произвела глубокое впечатление на его слушателей. Достоинство его манер, серьезность и логичность изложения предмета, облеченные в хорошо подобранные фразы, несомненно, вызвали восхищение всех, даже тех, кто не мог согласовать свои личные взгляды с Пактом, как сообщила Комиссия. Это была виртуозная попытка, пример скорее литературного, чем эмоционального ораторского искусства, особенно подходящего к случаю, темпераменту и интеллектуальному характеру аудитории.

Учитывая короткое время, отведенное на его обсуждение в Комиссии, и необходимую спешку, необходимую для завершения работы над документом до отъезда Председателя, Пакт в том виде, в каком он был представлен Конференции, был достойной похвалы работой. Многие из наиболее вопиющих ошибок в формулировках и некоторые из особенно вызывающих возражения особенностей пересмотренного проекта Президента были устранены. Были и другие, которые сохранялись, но улучшение было настолько заметным, что грубые дефекты в словах и фразах в значительной степени исчезли. Если принять организационную теорию Президента, то в докладе мало что можно было критиковать, за исключением определенной неточности выражений, которая указывала на недостаток технических знаний у тех, кто придавал Пакту окончательную форму. Но было бы справедливо предположить, что эти грубости и двусмысленности формулировок исчезли бы, если бы статьи прошли через руки экспертов-редакторов.

Однако, по сути, Пакт в том виде, в каком он был представлен, был таким же неправильным, как и первоначальный проект президента, поскольку он содержал позитивные гарантии политической независимости и территориальной целостности, главенство Пяти Великих держав в Исполнительном совете и запутанную и, казалось бы, несостоятельную систему мандатов. В этом я не мог добровольно последовать примеру президента Вильсона, но я чувствовал, что сделал все, что мог должным образом сделать в противовес его теории. Ответственность за принятие решения лежала на нем, и он принял свое решение. Больше сказать было нечего.

Вечером в день пленарного заседания, на котором был представлен доклад Лиги Наций, президент выехал из Парижа в Брест, где его ждал Джордж Вашингтон, чтобы доставить в Соединенные Штаты. Он имел при себе доклад Комиссии, в обсуждениях и решениях которой он столь явно доминировал. Он был готов встретиться со своими политическими противниками и врагами Лиги, уверенно веря, что сможет заручиться народной поддержкой, которая заставит замолчать оппозицию, все более проявлявшуюся в залах Конгресса и в некоторых республиканских газетах, которые отказались последовать примеру г-на Тафта, г-на Викаршема, г-на Страуса и других влиятельных республиканцев-членов Лиги в деле принуждения к миру.

В течение десяти дней, предшествовавших 14 февраля, когда Комиссия по Лиге Наций проводила ежедневные заседания, Президент не встречался с американскими комиссарами, за исключением, конечно, полковника Хауса, своего американского коллеги по Комиссии по Лиге. Однако утром 14-го он созвал собрание членов Комиссии и вручил им распечатанный отчет, который должен был быть представлен во второй половине дня на пленарном заседании. Поскольку заседания Комиссии по Лиге Наций были секретными, американские уполномоченные, за исключением полковника Хауса, были почти полностью не осведомлены о ходе работы и достигнутом прогрессе. Сотрудники офиса полковника Хауса знали об этом гораздо больше, чем мистер Уайт, генерал Блисс или я. Поэтому, когда президент представил отчет комиссарам, они были не в том положении, чтобы выражать по нему свое мнение. Единственными замечаниями были поздравления с тем, что он смог завершить работу до своего отъезда. Они были просто комплиментарными. Что касается достоинств документа, то три члена комиссии ничего не сказали и не могли сказать, поскольку им не было предоставлено возможности изучить его, а без критического анализа любые комментарии относительно его положений были бы бесполезны. Я чувствовал и предполагаю, что двое моих коллег, с которыми не консультировались относительно работы Комиссии по Лиге, считали, что в любом случае было слишком поздно вносить предложения или высказывать критику. Доклад был уже в печати; он должен был быть представлен Конференции во второй половине дня; через двенадцать часов Президент должен был быть на пути в Соединенные Штаты. Очевидно, что было бы бесполезно придирается к отчету, особенно если возражения касались фундаментальных идей организации, которую он был призван создать. Поскольку президент в своем докладе провозгласил американскую политику, уполномоченные им представители были обязаны согласиться с его решением, каковы бы ни были их личные взгляды. Выбор был за молчаливым согласием или отставкой, и отставка, несомненно, привела бы к неблагоприятной, если не критической, ситуации. В сложившихся обстоятельствах молчаливое согласие казалось единственным практичным и правильным решением.

Тот факт, что за десять заседаний и полторы недели Комиссия, состоящая из пятнадцати членов, десять из которых представляли Пять Великих держав, а пять - меньшие (к которым позже были добавлены еще четверо), завершила разработку подробного плана Лиги Наций, сам по себе достаточен, чтобы вызвать сомнения относительно тщательности, с которой была проделана работа, и тщательности, с которой были изучены, сопоставлены и обсуждены различные планы и многочисленные предложенные положения. Создается впечатление, что многие положения были приняты в связи с настоятельной необходимостью прекращения работы Комиссии в установленные сроки. Сам документ свидетельствует о поспешности, с которой он был подготовлен, и сам по себе является почти убедительным доказательством того, что он был принят под личным влиянием, а не из-за веры в мудрость всех его положений.

Пакт Лиги Наций должен был стать величайшим международным договором, который когда-либо был заключен. Это должна была быть *Высшая хартия* человечества, гарантирующая народам их права и свободы и объединяющая их для сохранения всеобщего мира. Согласовать противоречивые взгляды членов Комиссии — а было хорошо известно, что они противоречат друг другу, — и за одиннадцать дней разработать всемирную хартию, которая содержала бы элементы величия или даже вечности, было на первый взгляд невыполнимой задачей. Представленный документ в достаточной степени подтверждает истинность этого утверждения.

Потребовалась доминирующая личность в Комиссии, чтобы провести в жизнь подробный план Лиги за столь короткое время. Президент Вильсон был такой личностью. Приняв схему олигархии Великих держав, он заставил замолчать опасное противодействие французских и британских членов Комиссии, которые охотно пропустили мимо ушей мелкие недостатки плана при условии, что это Соглашение Держав, этот Союз Пяти человек, был включен в Пакт. И по той же причине можно предположить, что японцы и итальянцы сочли план президента приемлемым. мистер Уилсон одержал большой личный триумф, но он сделал это, отказавшись от фундаментального принципа равенства наций. В своем стремлении "сделать мир безопасным для демократии" он отказался от международной демократии и стал сторонником международной автократии.

В мои задачи не входит анализ положений Пакта, который был представлен Конференции по предварительным условиям заключения мира 14 февраля 1919 года. Мои возражения против Пакта были достаточно подробно рассмотрены на предыдущих страницах. Было бы излишним их повторять. Бесчисленные опубликованные статьи и бесконечные дебаты по Пакту выявили как его положительные стороны, так и недостатки. К несчастью как для противников, так и для защитников документа, некоторые из выдвинутых возражений были вопиюще необоснованными и основывались на ложных посылках и искажении фактов и закона, которые, по-видимому, демонстрируют политические мотивы и нередко личную неприязнь к г-ну Уилсону. Преувеличенные заявления и несправедливые аргументы некоторых сенаторов, приправленные, как это часто бывало, едким сарказмом и мстительными личностями, во многом помешали честному и полезному обсуждению достоинств и недостатков Пакта.

Эта кампания против него лично подействовала на президента Вильсона — и мне кажется, что она произвела бы такой же эффект на любого сильного духом человека — вызвав его негодование. Возможно, менее упрямый человек не занял бы такой бескомпромиссной позиции, как он, и не позволил бы своему гневу найти выражение в угрозах, но нельзя отрицать, что негодование, которое он проявлял, было спровоцировано. Президента обвиняли в том, что он не стремился более постоянно умиротворять противников Пакта и встречаться с ними на общей почве компромисса, особенно во время своего визита в Соединенные Штаты в феврале 1919 года. С точки зрения политики есть справедливость в том, чтобы обвинять его, но, если учесть проявленную личную неприязнь и дерзкий тон, взятый некоторыми из его критиков, его поведение было очень человеческим; не мудрым, но человеческим. Мистер Уилсон никогда не проявлял духа примирения в общении с теми, кто выступал против него. Даже в случае чисто политического вопроса он, по-видимому, рассматривал противодействие как личное оскорбление и был склонен отомстить личным образом. В какой-то мере это объясняет личную неприязнь многих его политических противников. Я думаю, что не будет несправедливым сказать, что президент Вильсон был сильнее в своей ненависти, чем в дружбе. Казалось, ему не хватало способности простить того, кто каким-либо образом обидел его или выступил против него.

Полагая, что большая часть критики Пакта на самом деле была критикой в адрес него как его автора, и это убеждение было в какой-то мере оправданным, Президент сделал это личным делом. В публичном обращении, произнесенном в Нью-Йоркском оперном театре накануне своего отъезда во Францию, он пригрозил вынудить республиканское большинство принять Пакт, включив Лигу Наций в условия мира до такой степени, что их невозможно будет разделить, так что, если они отвергнут Лигу, они будут нести ответственность за срыв Договора и

предотвращение восстановления мира. На фоне общего требования мира это не казалось пустой угрозой, хотя уместность ее высказывания может быть поставлена под сомнение. Однако это возымело эффект, прямо противоположный тому, на который рассчитывал Президент. Его высказывание оказалось столь же неразумным, сколь и неэффективным. Сенаторов от оппозиции возмутила идея принуждения. Они стали более чем когда-либо полны решимости победить президента, которого они обвинили в попытке игнорировать и свести на нет право Сената самостоятельно осуществлять свою конституционную долю полномочий по заключению договоров. Таким образом, в самом начале борьбы между президентом и Сенатом возникло чувство враждебности, которое продолжалось с нарастающим ожесточением с обеих сторон и препятствовало какому-либо компромиссу или уступке в отношении Пакта в том виде, в каком он в конечном итоге появился в Версальском мирном договоре.

Когда президент Вильсон вернулся в Париж после закрытия Шестьдесят Пятого конгресса 4 марта 1919 года, он оставил позади себя противников, которые были сильнее и увереннее, чем когда он приземлился десять дней назад. Хотя его призыв к общественному мнению в пользу Лиги Наций был в определенной степени успешным, существовало общее мнение, что Пакт в его тогдашней редакции требовал внесения поправок, с тем чтобы гарантировать суверенные права и традиционную политику Соединенных Штатов. До тех пор, пока в документ не были внесены поправки, казалось, что оппозиция одержала верх в споре с народом. Более того, когда соберется новый Конгресс, республиканцы будут иметь большинство в Сенате, что имеет особое значение в вопросе Договора, который будет содержать Пакт, потому что при отправке в Сенат он будет передан в Комитет по международным отношениям для отчета о его ратификации, а большинство этого Комитета, возглавляемого республиканской организацией, предположительно будет враждебно относиться к плану создания Лиги, за который выступает президент. Комитет мог бы воспрепятствовать принятию Пакта, в то время как у него была бы возможность представить доводы оппозиции в выгодном свете перед американским народом и выступить с критикой поведения президента на переговорах в Париже.

Я полагаю, что президент осознал потерю стратегического положения, которое он утратил из-за поражения демократов на выборах в ноябре 1918 года, но был убежден, что, внося определенные изменения в Соглашение, предложенные республиканцами, благоприятствующими формированию Лиги, и особенно теми, кто выступает за Создание Лиги для принуждения к миру, он сможет заручиться достаточной поддержкой в Сенате и у народа, чтобы лишить своих противников преимущества, которое они получили на выборах. Это он попытался сделать по возвращении в Париж примерно в середине марта. Если бы такой же дух компромисса был проявлен во время его пребывания в Америке, это, несомненно, значительно ослабило бы враждебность к Пакту. К несчастью для своей цели, он занял противоположную позицию, и, как следствие, настроения против Лиги выкристаллизовались и стали менее восприимчивы к уступкам, на которые Президент, казалось, был готов пойти, когда Комиссия по Лиге Наций возобновила свои заседания, особенно после того, как отвратительная статья 10 осталась нетронутой.

В разработке поправок к Пакту, которые были включены в него после возвращения Президента из Соединенных Штатов и до его окончательного принятия Конференцией, я не принимал участия, и у меня нет оснований думать, что г-н Уайт или генерал Блисс участвовали в этой работе. Поскольку эти поправки или видоизменения не повлияли на теорию организации или фундаментальные принципы Лиги, они никоим образом не изменили моих взглядов и не

уменьшили различий между суждениями Президента и моими. Наши разногласия касались основ, а не деталей Соглашения. Поскольку не было намерения менять первое, мы были не ближе к соглашению, чем в январе.

Визит президента в Соединенные Штаты разочаровал "Друзей лиги" тем, что ему не удалось заручиться поддержкой Пакта, подавляющим народным настроением в его пользу, которому оппозиция в Сенате не смогла противостоять. Естественной реакцией было то, что народы Европы и их государственные деятели в какой-то мере утратили свой энтузиазм и веру в этот проект. За исключением нескольких идеалистов, росла склонность рассматривать его с чисто практической точки зрения и спекулировать на его эффективности как инструмента толкования и выполнения международной воли. Среди лидеров политической мысли основных союзных стран сообщения о приеме президента в Соединенных Штатах были достаточно противоречивыми, чтобы вызвать сомнение относительно того, действительно ли американский народ поддерживает его план создания Лиги, и это сомнение не уменьшилось из-за предложенных им изменений в Пакте, которые указывали на то, что он не полностью контролировал ситуацию у себя дома.

Через две недели после того, как Президент возобновил свои обязанности посредника на переговорах и начал работу по пересмотру Пакта, я составил меморандум, в котором изложил свои взгляды на существовавшую тогда ситуацию. Меморандум заключается в следующем:

"March 1919 года"

"В связи с растущими военными приготовлениями и операциями по всей Восточной Европе и очевидной целью всех этих враждующих наций игнорировать любую идею разоружения и полагаться на силу для получения и удержания территории и прав, Лига Наций обсуждается с чем-то вроде презрения циничными, твердолобыми государственными деятелями тех стран, которые переводятся на военное положение. Они осторожны и вежливы из уважения к президенту. Я сомневаюсь, что правда доходит до него, но она доходит до меня из разных источников.

"Эти люди говорят, что теоретически эта идея хороша и является идеалом, к которому стоит стремиться, но что в нынешних условиях она непрактична для предотвращения войны. Они спрашивают, какая нация собирается полагаться на гарантии Пакта, если ревнивый или враждебный сосед содержит большую армию. Они хотят знать, было бы разумно разоружиться в таких условиях. Конечно, ответы очевидны. Но если гарантия защиты недостаточна или не принимается как достаточная, что становится с центральной целью Лиги и главной причиной ее создания?"

Я верю, что президент и полковник Хаус видят это, хотя и не признают, и что, чтобы спасти Лигу от того, чтобы ее выбросили на помойку, они попытаются превратить ее в своего рода международное агентство, которое будет делать определенные вещи, которые обычно выполнялись бы независимыми международными комиссиями. Такой курс спас бы Лигу от мертворождения и настолько переплел бы ее с условиями мира, что ее ликвидация привела бы к возникновению ряда сложных вопросов.

"Конечно, Лига Наций, как первоначально планировалось, преследовала одну высшую цель, и это заключалось в предотвращении будущих войн. Это было, по сути, все, что она намеревалась сделать. С тех пор постепенно добавлялись новые функции, пока главный аргумент в пользу существования Лиги не был почти упущен из виду. Лигу превратили в удобный "универсальный инструмент" для всех видов международных мероприятий. Сначала это, несомненно, было сделано для того, чтобы дать Лиге какое-то занятие, а теперь это делается для того, чтобы спасти ее от вымирания или от игнорирования.

"Я не отрицаю, что обычный международный агент может быть полезен. На самом деле, план оправдал себя. Но организация Лиги не кажется мне подходящей для эффективного выполнения этих новых функций.

Однако предоставление этого персонажа Лиге может спасти ее от превращения в просто приятную мечту. Как хранилище международных противоречий, требующих длительного и тщательного рассмотрения, оно может жить и быть полезным.

"У меня сложилось впечатление, что главные спонсоры Лиги разбираются в многочисленных спорах, которые мешают работе Конференции, хватаются за каждый, на который можно сослаться, и перекладывают их на Лигу Наций, чтобы придать ей статус полезного и необходимого дополнения к Договору.

По крайней мере, это интересный взгляд на происходящее и открывает широкое поле для спекуляций относительно будущего Лиги и вердикта, который вынесет история относительно ее происхождения, природы и реальной ценности".

Я цитирую этот меморандум, потому что в нем излагаются мои тогдашние мысли относительно процесса включения Лиги в условия мира, как угрожал сделать президент. Тогда я подумал, что это имело двойную цель: дать практическое обоснование существованию Лиги и обеспечить ратификацию Пакта Сенатом. С тех пор не появилось ни одного факта, который побудил бы меня изменить свое мнение.

В результате функций, которые были добавлены к Лиге, характер самой Лиги претерпел изменения. Вместо агентства, созданного исключительно для предотвращения международных войн, оно было преобразовано в агентство по выполнению условий мира. Его идеалистическая концепция была подчинена материалистической цели - предоставить народам-победителям награды за победу. Верно, что во время долгой борьбы между президентом и Сенатом по вопросу ратификации в ходе дебатов наблюдался общий возврат к первоначальной цели Лиги как сторонников, так и противников Пакта, но этот факт никоим образом не влияет на истинность утверждения о том, что для спасения Лиги Наций ее характер был изменен путем расширения ее полномочий и обязанностей как общего представителя наций, одержавших победу над Центральным альянсом.

За день до того, как Мирный договор был передан германским полномочным представителям (6 мая), его условия побудили меня написать заметку, озаглавленную "Величайшая потеря, причиненная войной", имея в виду потерю идеализма для мира. В этой записке я писал о Лиге Наций следующее:

"Даже та доля идеализма, которой была пропитана Лига Наций с самого начала, была вытеснена под влиянием и интригами амбициозных государственных деятелей Старого Света

открытым признанием того, что сила и эгоизм являются первичными элементами международного сотрудничества. Лига уступила этому возврату к циничному материализму. Она больше не является порождением идеализма. Сам ее источник и причина иссякли и почти исчезли. Опасность заключается в том, что это станет оплотом старого порядка, сдерживающим фактором для всех попыток снова подчинить человека тому влиянию, которое он утратил".

Президент в выступлениях, с которыми он впоследствии выступил в защиту Пакта и ратификации Договора, ясно указал на большое расхождение во мнениях между нами относительно характера Лиги, предусмотренной в Договоре. Я не помню, чтобы эта тема напрямую обсуждалась нами, но я, конечно, не прилагал никаких усилий, чтобы скрыть свои опасения относительно того места, которое она займет в международных отношениях будущего. Однако, поскольку г-н Уилсон знал, что я не одобряю теорию и основные принципы организации, особенно признание олигархии Пяти Держав, он не мог не понимать, что я считал, что идеализм уступил место политической целесообразности, чтобы обеспечить Пакту поддержку могущественных наций, представленных на Конференции. Таково было мое убеждение относительно наших отношений, когда Мирный договор, содержащий Пакт, был представлен немцам в отеле "Водохранилища" в Версале.

ГЛАВА XIII

СИСТЕМА МАНДАТОВ

В приведенном выше обзоре противоположных взглядов, которых придерживались Президент и я в отношении плана создания Лиги Наций и, в частности, в отношении Пакта в первоначальном виде и в пересмотренном виде, упоминалась предлагаемая обязательная система как один из вопросов, по которым мы не пришли к согласию. Мои возражения против этой системы были выдвинуты главным образом на основании юридических трудностей, которые она представляла, потому что казалось вероятным, что президент придаст больше значения моему мнению на этом основании, чем тому, которое касалось политики принятия этой системы. С точки зрения последнего, мне показалось крайне неразумным со стороны президента предлагать план, в котором, как ожидается, будут участвовать Соединенные Штаты и который, если бы они действительно участвовали, вовлек бы их в политические распри Старого Света. Для этого явно потребовался бы отход от традиционной американской политики держаться в стороне от политической зависти и распрей Европы. Не отрицая, что нынешние условия по необходимости изменили старую политику изоляции, и не преуменьшая влияния этого факта на ведение американских иностранных дел, Соединенным Штатам не казалось необходимым становиться опекуном какого-либо из народов Ближнего Востока, которые стремились стать независимыми национальностями, - опекунство, которое президент считал долгом, который Соединенные Штаты были обязаны выполнять в качестве своей доли бремени, налагаемого международным сотрудничеством, которое он считал жизненно важным для нового мирового порядка.

Вопрос о мандатах, выдаваемых Лигой Наций, подробно обсуждался Советом Десяти в связи с распоряжением германскими колониями и будущим контролем над ними и, между прочим, в связи с расчленением Османской империи. Дискуссии велись в основном по вопросам целесообразности, политики и моральных обязательств. Решительная поддержка президентом обязательной системы и его столь же решительное несогласие с идеей *кондоминиума* показали,

что он был настроен в пользу выдачи мандатов Лигой. Поскольку с моей стороны было бы крайне неприлично открыто выступать против политики, которую президент провозгласил в рамках своих конституционных полномочий, у меня не было надлежащей возможности представить Совету юридические трудности системы.

Однако серьезность этих трудностей и возможные неприятности и противоречия, которые можно было бы ожидать от попыток ввести систему в действие, побудили меня после одного из заседаний Совета Десяти кратко изложить Президенту некоторые серьезные возражения против мандатов Лиги с точки зрения международного права и философии управления. Президент Вильсон со своим обычным вниманием выслушал то, что я хотел сказать, хотя возражения, очевидно, не понравились ему, поскольку он охарактеризовал их как "простые технические моменты", которые можно исправить или проигнорировать. Убедившись в важности этих "технических деталей" и их прямом отношении к политике принятия обязательной системы, я позже, 2 февраля 1919 года, изложил их в меморандуме. В то время я надеялся и верил, что переговоры по завершённому Пакту могут быть отложены и что появится еще одна возможность поднять этот вопрос. Меморандум, подготовленный с этой целью, выглядит следующим образом:

"Система "мандатов Лиги Наций" применительно к территориям, которые ранее были колониями Германии, система, которая была практически принята и будет включена в план Лиги, поднимает несколько интересных и сложных вопросов:

"Вопрос, который является наиболее важным, поскольку он затрагивает почти все представленные международные проблемы, заключается в том, где находится суверенитет над этими территориями?

"Суверенитет присущ самой концепции правления. Его нельзя уничтожить, хотя он может быть поглощен другим суверенитетом либо путем принуждения, либо уступки. Когда немцы были изгнаны из своих колоний, суверенитет перешел к власти или державам, которые вступили во владение. Местонахождение суверенитета до настоящего времени ясно, но с появлением Лиги Наций в качестве международного примата, стоящего выше завоевателей, необходимо будет ответить на некоторые довольно запутанные вопросы.

"Передают ли его те, кто захватил суверенитет, или Германия передает его Лиге Наций? Если да, то каким образом?

"Вступает ли Лига во владение суверенитетом после его отказа Германии? Если да, то каким образом?

"Неужели Лига просто распоряжается суверенитетом, не вступая во владение им?

"Если предположить, что на последний вопрос дан утвердительный ответ, то после такого распоряжения правом осуществлять суверенитет, которое предположительно будет ограниченным правом, где находится фактический суверенитет?

"Назначение мандатария для осуществления суверенных прав на территорию означает создание агента для реального суверена. Но кто такой настоящий суверен?"

"Является ли Лига Наций сувереном или это общий представитель наций, составляющих Лигу, на которого возложена исключительно обязанность назначать мандатария и выдавать мандат?"

"Если Лига является суверенной, может ли она избежать ответственности за неправомерное поведение мандатария, своего агента?"

"Если это не Лига, то кто несет ответственность за поведение мандатария?"

"Предполагая, что мандатарий, добросовестно выполняя положения мандата, неизбежно совершает несправедливость по отношению к другой стороне, может или должен ли мандатарий нести ответственность? Если нет, то как потерпевшая сторона может получить возмещение? Очевидно, что ответ таков: "От суверена", но кто такой суверен?"

"В Мирном договоре Германия будет призвана отказаться от суверенитета над своими колониальными владениями. К кому перейдет суверенитет?"

"Если ответ таков: "Лига Наций", то возникает вопрос: существует ли Лига обладает атрибутами независимого государства, чтобы она могла функционировать как владелец территории? Если да, то что это? Мировое государство?"

"Если Лига не является мировым государством, тогда суверенитет должен был бы перейти к какому-то национальному государству. Какому национальному государству? Каково было бы отношение национального государства к Лиге?"

"Если Лига должна получить право на суверенитет, какие должностные лица Лиги уполномочены получить его и перевести его осуществление в разряд обязательных?"

"Какая форма принятия должна быть принята?"

"Должна ли каждая нация, являющаяся членом Лиги, предоставлять своим представителям все полномочия для принятия титула?"

"Предполагая, что определенные члены отказываются выдавать такие полномочия или признавать право собственности на одну или несколько территорий, какое отношение эти члены будут иметь к названному обязательному лицу?"

В меморандуме нет попытки проанализировать или классифицировать поднятые вопросы, и, поскольку я рассматриваю их в свете условий Версальского мирного договора, я не думаю, что некоторые из них могут быть заданы с какой-либо полезной целью. С другой стороны, многие вопросы, я полагаю, подавляющее большинство, были столь же актуальны после завершения работы над Договором, как и при составлении меморандума.

Поскольку полковник Хаус был другим членом Комиссии по Лиге Наций и должен был рассмотреть целесообразность включения обязательной системы в Пакт, я зачитал ему

меморандум, в котором говорилось, что я устно представил большинство вопросов Президенту, который охарактеризовал их как "юридические формальности" и по этой причине несущественные. Я сказал полковнику, что я расхожусь во мнениях с Президентом, как я и надеялся, что он расходится, не только в отношении важности рассмотрения трудностей, возникающих в связи с вопросами, до принятия системы мандатов, но также и в отношении важности рассмотрения со всех точек зрения мудрости системы и трудностей, которые могут возникнуть при ее практическом функционировании. Я заявил, что, по моему мнению, более простой и лучший план состоял в том, чтобы передать суверенитет над территорией определенной нации посредством уступочного договора на таких условиях, которые кажутся разумными, а в случае некоторых из вновь созданных государств заставить их подписать договоры, признающие протектораты держав, взаимоприемлемых для этих государств и Лиги Наций.

Полковник Хаус, хотя и внимательно выслушал меморандум и мои предложения, казалось, не был убежден в важности вопросов или преимуществах принятия какого-либо другого плана, кроме предложенной обязательной системы. Отказаться от этой системы означало отказаться от одной из идей международного надзора, которую Президент особенно лелеял и решительно отстаивал. Это означало также отказаться от одной из предложенных функций Лиги в качестве агента по осуществлению мирных соглашений в соответствии с Договором, функций, которые легли бы в основу аргумента в пользу организации Лиги и послужили бы практическим обоснованием ее существования. Конечно, предполагаемые аргументы против отказа от мандатов могли и не приниматься во внимание, но в то время я полагал, что они убедили полковника Хауса и Президента. Последующая пропаганда системы этими двумя влиятельными членами Комиссии Лиги Наций, которая привела к ее принятию, никоим образом не уменьшила мою веру в причины их поддержки.

Обязательная система, продукт творческого мышления генерала Сматса, была новинкой в международных отношениях, которая сильно привлекала тех, кто предпочитал применять необычные и непроверенные методы, а не те, которые были проверены опытом и признаны практичными в применении. Удовлетворение от изобретения чего-то нового или разработки новой теории присуще не многим мужчинам. Они полны решимости испытать свои идеи и нетерпеливы к противодействию, которое стремится помешать эксперименту. На самом деле, иногда кажется, что оппозиция усиливает достоинства новшества в умах тех, кто предлагает или ратует за его принятие. Многие реформаторы страдают от этой формы тщеславия.

В случае с системой мандатов ее принятие Конференцией и наделение Лиги Наций полномочиями выдавать мандаты представлялись, по крайней мере, более консервативным мыслителям в Париже, весьма сомнительным предприятием. По-видимому, он не обладал особыми преимуществами по сравнению со старым методом передачи и осуществления суверенного контроля ни в плане обеспечения дополнительной защиты жителей территории, на которую распространяется мандат, ни в плане большей уверенности в международном равенстве в вопросах торговли - двух основных аргументах в пользу предлагаемой системы.

Если защитники системы намеревались с помощью ее действия избежать видимости захвата вражеской территории в качестве военной добычи, то это была уловка, которая никого не обманула. С самого начала казалось очевидным, что державам, которые при старой практике получили бы суверенитет над определенными завоеванными территориями, не будет отказано в

мандатах на эти территории. Лига Наций могла бы закрепить за собой в мандате право надзора за администрацией и даже отзыва полномочий, но это право было бы номинальным и не имело бы реальной ценности, если вообще имело бы какую-либо, при условии, что мандатарий был бы одной из Великих держав, как это, несомненно, было бы. Почти неотразимый вывод состоит в том, что сторонники этой теории видели в ней средство придать Лиге Наций очевидную полезность, которая оправдывала Лигу, делая ее защитницей нецивилизованных и получивилизованных народов и международным агентом, призванным следить за любым отклонением от принципа равенства в коммерческом и промышленном развитии подмандатных территорий и предотвращать его.

Может показаться удивительным, что Великие державы с такой готовностью поддерживали новый метод получения явно ограниченного контроля над завоеванными территориями и не стремились к получению полного суверенитета над ними. Нет необходимости далеко заглядывать по достаточной и очень практичной причине. Если бы колониальные владения Германии, согласно старой практике, были разделены между державами-победительницами и были переданы им непосредственно в полном суверенитете, Германия могла бы справедливо потребовать, чтобы стоимость таких территориальных уступок была применена к любым военным контрибуциям, на которые имели право Державы. С другой стороны, Лига Наций при распределении мандатов, по-видимому, делала бы это в интересах жителей колоний, и мандаты принимались бы Державами как обязанность, а не для получения новых владений. Таким образом, в рамках мандатной системы Германия потеряла свои территориальные активы, что могло бы значительно уменьшить ее финансовый долг союзникам, в то время как последние получили немецкие колониальные владения без потери каких-либо своих требований о возмещении ущерба. В реальном действии очевидный альтруизм обязательной системы работал в пользу эгоистичных и материальных интересов держав, которые приняли мандаты. То же самое можно сказать и о расчленении Турции. Поэтому не должно вызывать удивления, что президент не встретил особого противодействия принятию своей теории, или, если быть более точным, теории Сматса, со стороны европейских государственных деятелей.

Однако был один случай, когда выдача мандата, по-видимому, имела определенную практическую ценность и превосходила прямую передачу полного суверенитета или условного суверенитета, возникающего в результате установления протектората. Речь шла о территории с национальным правительством или без него, которая, не будучи самодостаточной и недостаточно сильной, чтобы защищать свои границы от агрессивных соседей, или ее народ, недостаточно просвещенный, чтобы управлять собой должным образом, была бы постоянным источником расходов, а не прибылью для Державы, которая в качестве ее защитника и наставника стала бы ее сюзереном. При таких условиях было больше шансов убедить нацию, вдохновленную гуманитарными и альтруистическими мотивами, взять на себя бремя ради общего блага в рамках обязательной системы, чем при старом методе уступки или протектората. Однако что касается стран, которые ставят национальные интересы превыше всего и делают эгоизм стандартом международной политики, то следовало предположить, что апелляция в рамках любой из этих систем будет неэффективной.

Истинность этого была очень очевидна в Париже. При предварительном распределении мандатов между державами, которое происходило при твердом предположении о том, что будет принята обязательная система, основные европейские державы, по-видимому, были готовы и даже стремились стать мандатариями над территориями, обладающими природными

ресурсами, которые можно было бы с прибылью разрабатывать, и продемонстрировали нежелание принимать мандаты для территорий, которые, лишенные минеральных или сельскохозяйственных богатств, были бы постоянными обязательствами, а не активами. Это утверждается не в качестве критики, а только в качестве объяснения того, что произошло.

С начала и до конца обсуждений мандатов и их распределения между державами неоднократно заявлялось, что Соединенные Штаты должны участвовать в общем плане строительства новых государств, которые в соответствии с мандатами окончательно станут независимыми государствами, но, насколько мне известно, никогда не предлагалось, за исключением жителей данного региона, чтобы Соединенные Штаты приняли мандат на Сирию или Азиатское побережье Эгейского моря. Эти регионы были богаты природными ресурсами, и их экономическое будущее при стабильном правительстве было блестящим. Расходы в их интересах и направление их государственных дел принесли бы странам мандатария достаточную отдачу. С другой стороны, велась постоянная пропаганда — ибо она сводилась к этому — в пользу принятия Соединенными Штатами мандатов над Арменией и муниципальным округом Константинополь, оба из которых, будучи ограниченными границами, которые они тогда намеревались провести, были бы постоянным финансовым бременем для Державы, принимающей мандат, и, в случае Армении, потребовали бы от этой Державы предоставления вооруженных сил численностью не менее 50 000 человек для предотвращения агрессии воинственных соседей и сохранения внутреннего порядка и мира.

Не будет слишком суровым сказать о тех, кто занимался этой пропагандой, что целью было воспользоваться бескорыстием американского народа, альтруизмом и идеализмом президента Вильсона, чтобы навязать Соединенным Штатам обременительные мандаты и разделить те, которые охватывали желательные территории, между европейскими державами. Я не думаю, что президент осознавал в то время, что имела место настоящая пропаганда, и я очень сомневаюсь, поверил бы он в это, если бы ему сказали. Глубоко впечатленный идеей о том, что моральным долгом великих и просвещенных наций является помощь менее удачливым и особенно защита национальностей, освобожденных от автократического правления, до тех пор, пока они не станут способны к самоуправлению и самозащите, президент, очевидно, рассматривал обращенные к нему призывы как подлинное проявление гуманизма и как проявление мнения человечества относительно той роли, которую Соединенные Штаты должны играть в переустройстве мира. Его благородство и возвышенность мыслей ослепили его от низменных намерений, которые, по-видимому, вызвали всеобщее согласие с желаемой им системой мандатов, и те же качества ума заставили его с сочувствием выслушивать предложения, принятие которых стало бы реальным доказательством бескорыстия Соединенных Штатов.

Изучив ситуацию таким образом и убедившись в возражениях против обязательной системы с точки зрения международного права, политики и американских интересов, я выступил против включения этой системы в план создания Лиги Наций. Принимая во внимание позицию, которую мистер Уилсон занял по отношению к моим советам относительно политики, я ограничил возражения, которые я ему представил, как я уже говорил, возражениями, основанными на юридических трудностях. Возражения по политическим мотивам были высказаны полковнику Хаусу в надежде, что через него они дойдут до президента и откроют ему глаза на истинное положение дел. Дошли ли они до него когда-либо, я не знаю. Ничто в его последующих действиях не указывало на то, что они это сделали.

Но если бы это было так, он, очевидно, считал бы их такими же недействительными, как и возражения, вытекающие из юридических трудностей. Система мандатов была прописана в Договоре, и через год после подписания Договора президент Вильсон попросил Конгресс предоставить полномочия для принятия Соединенными Штатами мандата над Арменией. Конгресс отказался. Нет необходимости давать дальнейшие комментарии.

ГЛАВА XIV

ПОДВЕДЕНЫ ИТОГИ РАЗНОГЛАСИЙ ПО ПОВОДУ ЛИГИ

Различия между взглядами Президента и моими в отношении характера Лиги Наций и положений Пакта, касающихся организации и функций Лиги, были непримиримыми, и мы в равной степени расходились во мнениях относительно обязанностей Лиги по выполнению определенных положений Мирного договора в качестве общего представителя подписавших его держав. Как уполномоченный представитель Президента Соединенных Штатов, действующий по его указаниям, у меня не было иного выбора, кроме как принять его решения и следовать его указаниям, поскольку в то время мне казалось, что о сложении с себя полномочий комиссара по вопросам мира практически не может быть и речи. Однако я последовал его указаниям с крайней неохотой, поскольку чувствовал, что политика мистера Уилсона в корне неверна и неизбежно приведет к потере престижа Соединенных Штатов и его самого как их Главного судьи. Мне казалось, что он поставил под угрозу, если не уничтожил, свое выдающееся положение в мировых делах, чтобы добиться принятия своего плана создания Лиги Наций, плана, который теоретически и в деталях был настолько несовершенен, что его было бы трудно успешно защитить от критических нападок.

Возражения против условий Пакта, которые я выдвинул с самого начала, были основаны на принципе, а также на политике, как было показано на предыдущих страницах; и на тех же основаниях я выступал против их поспешного принятия и включения в Мирный договор, переговоры по которому должны были состояться в Париже на Конференции. Эти возражения и аргументы, выдвинутые в их поддержку, по-видимому, не произвели никакого эффекта на президента Вильсона, поскольку они не изменили его взглядов или плана, который он вместе с генералом Сметсом и лордом Робертом Сесилом разработал для международной организации. Они ни на йоту не отклонили его от провозглашенной цели сделать создание Лиги Наций главным элементом переговоров, а положения Пакта - наиболее важными статьями Мирных договоров с Центральными державами.

Вместо достижения намеченной цели мои усилия побудить президента изменить его политику привели лишь к тому, что я потерял его доверие к своим суждениям и пробудил в нем, если я не неправильно истолковываю его поведение, сомнения в моей лояльности ему лично. Характерным для г-на Вильсона было то, что его твердая убежденность в обоснованности своих выводов относительно характера Лиги Наций и его непоколебимость цели в стремлении добиться ее принятия Мирной конференцией были настолько сильными, что не терпели возражений, особенно со стороны того, от кого он ожидал безоговорочного принятия его суждения и поддержки мыслями и словами любого плана или политики, которые он отстаивал. Принимая во внимание такой настрой Президента, нетрудно понять его мнение о моих действиях в Париже. Нарушение наших конфиденциальных отношений было неизбежно ввиду моей убежденности в обязанности официального советника и его убеждения в том, что не следует настаивать на возражениях по вопросу, по которому он высказал свое мнение. Дать

подразумеваемое согласие с политикой и намерениями, которые казались мне неправильными или неразумными, означало бы подорвать общественное доверие, хотя, несомненно, промолчав, я мог бы завоевать благосклонность и одобрение президента и сохранить его доверие.

Кратко излагая разногласия между Президентом и мной по поводу Лиги Наций, я буду следовать порядку важности, а не тому, в котором они возникли. Хотя они также делятся на два класса: основанные на принципах и основанные на политике, представляется нецелесообразным разбивать их в кратком изложении на классы.

Самый серьезный недостаток в Завете Президента, на мой взгляд, был принципиальным. Это было практическое отрицание равенства наций в регулировании международных дел в мирное время посредством признания Исполнительным советом Лиги права главенства Пяти великих держав. Это был отказ от фундаментального принципа международного права и вежливости и было разрушительным для самой концепции национального суверенитета как термина политической философии, так и термина конституционного права. Отрицание равной независимости и свободного осуществления суверенных прав всех государств в ведении их иностранных дел и учреждение этой группы примасов равносильно признанию доктрины, согласно которой сильные как по закону, так и фактически имеют право быть повелителями слабых. В случае принятия он узаконивал господство силы, которое в международных отношениях, когда царил мир, повсеместно осуждалось как незаконное, а его утверждение - как предосудительное.

Именно эта доктрина о том, что обладатели превосходящей физической силы по праву являются надзирателями, если не диктаторами, над теми, кому не хватает физической силы сопротивляться их приказам, была жизненно важным элементом древнего империализма и современного пруссачества. Вера в нее как в истинную теорию мирового устройства оправдывала Великую войну в глазах немецкого народа, даже когда он сомневался в заявлении своего правительства о том, что его национальная безопасность находится под угрозой. Победители, хотя они и вели войну с объявленной целью доказать ложность этой пагубной доктрины и освободить угнетенные национальности, подвластные Центральным державам, возродили эту доктрину без особых колебаний во время переговоров в Париже и вписали ее в Соглашение Лиги Наций, создав организацию, которая передала бы практический контроль над судьбами мира олигархии Пяти Великих держав. Это было допущение права превосходства, основанного на том факте, что объединенная сила этих Держав могла принудить к повиновению. Это было полное одобрение теории "баланса сил", несмотря на признанные недостатки этой доктрины в ее практическом применении. Под знаменем мировых демократий стояла та же зловещая идея, которая нашла выражение на Венском конгрессе с его целью защитить монархические институты столетней давности. Фактически в нем провозглашалось, что человечество должно ориентироваться на мощь, а не на право, на силу, а не на закон, при регулировании международных дел в будущем.

Этот недостаток теории, на основе которой должна была быть организована Лига Наций, был подчеркнут и получил постоянство благодаря принятию взаимной гарантии территориальной целостности и политической независимости от внешней агрессии. Поскольку бремя обеспечения соблюдения гарантии неизбежно легло бы на более могущественные страны, они могли бы разумно потребовать контроля над делами, которые могли бы перерасти в ситуацию,

требующую обращения к гарантии. Фактически, во время пленарного заседания Мирной конференции, состоявшегося 31 мая 1919 года, президент Вильсон провозгласил в качестве широкого принципа, что ответственность за защиту и поддержание урегулирования в соответствии с одним из Мирных договоров влечет за собой право определять, каким должно быть это урегулирование. Применение положения об ответственных гарантах очевидно и, по-видимому, имелось в виду при разработке Пакта. Тот же принцип применялся на протяжении всех переговоров в Париже.

Взаимные гарантии, вытекающие из их утвердительного характера, фактически, хотя и не по форме, привели к созданию правящей группы, коалиции Великих держав, и отрицали, хотя и не на словах, равенство наций. Олигархия была логическим результатом заключения договора о гарантиях, или гарантия была логическим результатом создания олигархии путем увековечения основной идеи Высшего военного совета. Не делалось никакого различия между состоянием войны и состоянием мира. Решительно выступая против отказа от принципа равенства наций в мирное время, я, естественно, выступил против позитивных гарантий и попытался убедить президента принять вместо них самоотверженный или негативный пакт, который сводился к обещанию "невмешательства" и никоим образом не требовал формирования международной олигархии для обеспечения его эффективности.

В дополнение к вышеупомянутому возражению я выступил против гарантии на том основании, что было политически нецелесообразно пытаться связать Соединенные Штаты положениями договора, которые по своим условиям, несомненно, вызвали бы критику относительно их конституционности. Не вдаваясь в силу юридического аргумента и не отрицая того, что в вопросе есть две стороны, тот факт, что было открыто обсуждение вопроса о том, может или не может право заключения международных договоров в соответствии с Конституцией обязать правительство Соединенных Штатов начать войну при определенных условиях, был, на мой взгляд, практической причиной для того, чтобы избежать этого вопроса. Если бы существовала сила, способная таким образом связать Соединенные Штаты международным договором, исходя из теории, что федеральное правительство не может быть ограничено в своем праве заключать международные соглашения, тогда гарантия подверглась бы нападкам как неразумный и ненужный отход от традиционной политики Республики. Если бы власти не существовало, то нарушение Конституции было бы действенным аргументом против такого начинания. Таким образом, каким бы ни был вывод относительно законности гарантии или относительно того, носило ли обязательство юридический или моральный характер, оно, по-видимому, не могло избежать критики и энергичных нападков в Америке.

Мне казалось, что гарантии Президента настолько уязвимы со всех сторон, что настаивание на них поставило бы под угрозу принятие любого заключенного договора, если бы Пакт, в соответствии с планом Президента, стал его неотъемлемой частью. Тогда также, на мой взгляд, возникло бы противодействие на том основании, что гарантия позволила бы европейским державам участвовать, если они не могут действовать самостоятельно, в силовом урегулировании международных разногласий в Западном полушарии всякий раз, когда имело место фактическое вторжение на территорию или нарушение суверенитета, в то время как, наоборот, Соединенные Штаты были бы морально, если не юридически, обязаны принимать участие в принудительных мерах по урегулированию европейских разногласий при аналогичных условиях. Можно было бы с большой силой настаивать на том, что Доктрина Монро в одном случае и политика Вашингтона по предотвращению "запутывающих союзов" в другом

будут настолько затронуты, что от них обоих придется существенно отказаться или же переписать заново. Если бы американский народ был убежден, что это было бы следствием принятия утвердительной гарантии, это означало бы ее отклонение. В любом случае это неизбежно вызвало бы ожесточенную полемику. Только с точки зрения политики включение гарантии в Пакт казалось неразумным, и, полагая, что возражение на этом основании понравится президенту сильнее, чем возражение, основанное на принципе, я подчеркнул это возражение, хотя, по моему собственному мнению, другое было более важным и убедительным.

Пунктами расхождения в отношении Лиги Наций между взглядами Президента и моими, помимо признания примата Великих держав, позитивных гарантий и вытекающего из этого фактического отрицания равенства наций в мирное время, были положения первоначального президентского проекта Пакта, касающиеся международных арбитражей, подчинения судебной власти политической власти и предлагаемой системы мандатов. После достаточно подробного обсуждения причин, побудивших меня выступить против этих положений, и изложения усилий, предпринятых для того, чтобы побудить президента Вильсона отказаться от них или изменить их, повторение было бы излишним. Также нет необходимости, ввиду полного изложения событий, содержащегося на этих страницах, заявлять, что я потерпел полную неудачу в своих попытках отвлечь Президента от его решимости включить эти положения в Пакт, за исключением случаев международных арбитражей, и даже в этом случае я не верю, что мой совет имел какое-либо отношение к его отказу от своих идей относительно метода отбора арбитров и права обжалования арбитражных решений. Эти изменения и замена статьи, предусматривающей будущее создание Постоянной палаты международного правосудия, были, на мой взгляд, как я уже сказал, уступкой европейским государственным деятелям и вызваны их настойчивостью.

Президент Вильсон знал, что я не согласен с ним относительно относительной важности восстановления состояния мира в кратчайшие возможные сроки и обеспечения принятия плана создания Лиги Наций. Он был четко убежден в том, что разработка проекта и принятие Пакта превыше любой другой задачи, возложенной на Конференцию, что это должно быть сделано до достижения какого-либо другого урегулирования и что это должно иметь приоритет в переговорах. Его действия были неопровержимым доказательством этого убеждения.

С другой стороны, я выступал за скорейшие переговоры по короткому и простому предварительному договору, в котором, насколько это касалось Лиги Наций, содержался бы ряд заявлений и соглашение о будущей международной конференции, созванной с целью разработки конвенции в соответствии с заявлениями, содержащимися в предварительном договоре. Приняв этот курс, в первые месяцы 1919 года было бы восстановлено мирное положение, возобновились бы официальные контакты и коммерческие отношения, более сложные проблемы урегулирования были бы отложены до переговоров по окончательному мирному договору, и было бы время для исчерпывающего изучения целей, полномочий и практических операций Лиги, прежде чем органическое соглашение было бы облечено в окончательную форму. Отсрочка также дала бы возможность нациям, которые сохраняли нейтралитет на протяжении всей войны, участвовать в формировании плана создания Лиги наравне с нациями, которые были воюющими сторонами. При создании всемирной организации универсальность международного представительства при достижении соглашения казалась мне желательной, если не необходимой, при условии, что представленные страны являются демократиями, а не автократиями.

Следовало также предположить, что на конференции, полностью независимой от мирных переговоров и свободной от влияний, влияющих на условия мира, будут проведены более общие и более откровенные обсуждения различных этапов предмета, чем это было возможно на конференции, руководимой Пятью великими державами и определяемой в своих решениях, если не во мнениях, государственными деятелями этих держав.

Для совершенствования такого документа, каким должен был стать Пакт Лиги Наций, требовались экспертные знания, практический опыт в международных отношениях и обмен идеями, не стесненный насущными вопросами политики или предрассудками, возникшими в результате войны, национальной ненависти и зависти. Это была работа не для политиков, новичков или неопытных теоретиков, а для подготовленных государственных деятелей и юристов, которые были знакомы с фундаментальными принципами международного права, обычаями стран в их взаимоотношениях друг с другом, а также с успехами и неудачами предыдущих экспериментов в области международного объединения. Президент был прав в своем представлении о грандиозности задачи, которую предстояло выполнить, но он ошибался, радикально ошибался, полагая, что это можно было бы должным образом сделать на Парижской конференции при тех условиях, которые там сложились, и за время, отведенное на рассмотрение этого вопроса.

Поверить на мгновение в то, что всемирная конституция — а именно так ее сторонники рассматривали Пакт — может быть составлена идеально или даже мудро за одиннадцать дней, независимо от того, сколько размышлений люди могли ранее уделить этому вопросу, на первый взгляд кажется проявлением полного непонимания проблем, которые необходимо решить, или же ненормальной уверенности в талантах и мудрости тех, на кого возложен этот долг. Если сравнить научные и всесторонние дебаты, которые имели место в конвенте, разрабатывавшем Конституцию Соединенных Штатов, и месяцы, потраченные на критическое изучение предлагаемых статей слово за словом, с десятью заседаниями Комиссии по Лиге Наций, предшествовавшими ее докладу от 14 февраля, и с несколькими часами, отведенными на обсуждение существа и формулировок Пакта, то неполноценный характер документа, подготовленного Комиссией, не должен вызывать удивления. Было предreshено, что он будет признан неисправным. Некоторые из этих недостатков были впоследствии исправлены, но теория и основные принципы, которые были главными недостатками плана, были сохранены без существенных изменений.

Но факт, о котором неоднократно говорилось на предыдущих страницах и который нельзя слишком сильно подчеркнуть повторением, заключается в том, что наиболее весомой и наиболее убедительной причиной отсрочки рассмотрения подробного плана создания международной организации было то, что такое рассмотрение в начале переговоров в Париже препятствовало и затягивало обсуждение и урегулирование общих условий, необходимых для немедленного восстановления состояния мира. Те, кто помнит политические и социальные условия в Европе зимой 1918-19 годов, о которых уже упоминалось, поймут опасения, вызванные всем, что прервало переговоры о мире. Никто не осмеливался предсказывать, что может произойти, если состояние политической неопределенности и промышленной стагнации, существовавшее при перемирии, сохранится.

Время, отведенное на разработку Пакта Лиги Наций, и определение того, что ему должно быть отведено первое место на переговорах, привели к такой задержке в разбирательстве и

помешали скорейшему восстановлению мира. Отрицать это бесполезно. Это слишком очевидно, чтобы требовать доказательств или аргументов в поддержку этого. Я с сожалением должен сказать, что в равной степени верно и то, что президент Вильсон был главным виновником этого. Если бы он не настаивал на том, что полный и подробный план Лиги должен быть частью договора, заключенного в Париже, и если бы он также не настаивал на том, чтобы Пакт был рассмотрен и урегулирован по условиям до рассмотрения других вопросов, предварительный мирный договор, по всей вероятности, был бы подписан, ратифицирован и вступил в силу в апреле 1919 года.

К каким бы злам ни привела неспособность Парижской конференции оперативно провести переговоры по предварительному договору — а следует признать, что их было немало, — следует отнести на счет тех, кто вызвал задержку. Личные беседы и тайные совещания перед заседанием Комиссии по Лиге Наций заняли полтора месяца. Практически еще полмесяца было потрачено на заседания Комиссии. Следующий месяц президент Вильсон провел в своем визите в Соединенные Штаты, разъясняя опубликованный Пакт и выслушивая критические замечания. Хотя за время его отсутствия было сделано многое для урегулирования многочисленных вопросов, окончательное решение по каждому делу ожидало его возвращения в Париж. После его прибытия Комиссия по делам Лиги возобновила свои заседания для рассмотрения поправок к своему докладу, и потребовалось более месяца, чтобы придать ему окончательную форму для принятия; но в течение этого последнего периода много времени было уделено фактическим условиям мира, которые из-за задержки, вызванной попытками усовершенствовать Пакт, приняли форму окончательного, а не предварительного договора.

Консервативно будет сказать, что на разработку документа, который в конце концов был отклонен Сенатом Соединенных Штатов и стал причиной нератификации Версальского мирного договора, ушло от двух до трех месяцев. Ввиду предупреждений, полученных президентом Вильсоном относительно вероятного результата настаивания на плане Лиги, который он подготовил, и его неспособности прислушаться к предупреждениям, его настойчивость в требовании принятия Пакта до того, как было сделано что-либо еще, делает возникшую в результате задержку с заключением мира менее простительной.

Через две недели после возвращения Президента из Соединенных Штатов в марте общее мнение состояло в том, что разработка проекта Пакта задержала восстановление мира, и это мнение было поддержано прессой многих стран. Это убеждение стало настолько всеобщим и вызвало такое массовое осуждение, что г-н Вильсон счел необходимым выступить с публичным опровержением, в котором он выразил удивление опубликованными взглядами и заявил, что переговоры в отношении Лиги Наций никоим образом не отсрочили установление мира. Что касается отказа и предмета, которого он касался, я составил 28 марта следующий меморандум:

"Президент выступил с публичным заявлением, которое появилось в сегодняшних утренних газетах, в котором он ссылается на "удивительное впечатление", что дискуссии, касающиеся Лиги Наций, задержали заключение мира, и он категорически отрицает, что это впечатление оправдано.

"Я сомневаюсь, что это заявление устранил общее впечатление, которое почти равносильно обвинительному приговору. Всем известно, что мысли президента и значительная часть его времени до отъезда в Соединенные Штаты были посвящены разработке плана создания Лиги и что он настаивал на том, чтобы "Пакт" был составлен и представлен до того, как будут

рассмотрены другие аспекты мирного процесса. *Реальные* трудности нынешней ситуации, которые необходимо было урегулировать до составления проекта договора, были отложены до его возвращения сюда 13 марта.

"На самом деле реальные основы мира только сейчас начали получать то внимание, которого они заслуживают.

"Если бы такие вопросы, как Рейнские провинции, Польша, репарации и экономические механизмы, были рассмотрены президентом и премьер-министрами в январе, и если бы они заседали день и ночь, как они заседают сейчас *за закрытыми дверями*, пока каждый из них не был урегулирован, мирный договор, я полагаю, был бы сегодня на столе Конференции, если бы фактически не был подписан.

"Конечно, настойчивое требование о том, чтобы план Лиги был сначала вынесен на драфт, прежде всего помешало решению других вопросов. Зачем пытаться опровергнуть то, что очевидно верно? Я сожалею, что Президент сделал это заявление, потому что я не думаю, что оно несет в себе убежденность. Я боюсь, что это вызовет споры и отрицание и заставит президента защищаться".

Взглядов, выраженных в этом меморандуме, придерживалось, я полагаю, подавляющее большинство лиц, участвовавших в Мирной конференции или имевших непосредственное отношение к ее работе. Опубликованное опровержение г-на Вильсона, возможно, убедило некоторых в том, что разработка Пакта никоим образом не была ответственна за задержку заключения мира, но число обратившихся, должно быть, было очень небольшим, поскольку это означало полное незнание или безразличие к обстоятельствам, которые окончательно доказали некорректность заявления.

Результатом этой попытки президента Вильсона сдержать растущую народную антипатию к Лиге как препятствию на пути скорейшего восстановления мира стало возникновение предположений относительно того, действительно ли он оценил сложившуюся ситуацию. Если он этого не делал, утверждалось, что он ничего не знал об общественном мнении или же ему не хватало остроты ума. Если он действительно понимал положение дел, было сказано, что его заявление было сделано с единственной целью обмануть людей. В любом случае он упал в глазах общественности. Это показывает неразумность такого отказа.

ГЛАВА XV

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ДОГОВОР С ФРАНЦИЕЙ

Есть один вопрос, связанный с рассмотрением взаимной гарантии, которая, как в конечном итоге сообщила Комиссия Лиги Наций, фигурирует в статье 10 Пакта, который следует кратко рассмотреть, поскольку он непосредственно влияет на значение, придаваемое гарантии французскими государственными деятелями, которые ее приняли. Я имею в виду договоры, заключенные Францией с Соединенными Штатами и Великобританией соответственно. Эти договоры предусматривали, что в случае повторного нападения Германии на Францию без провокации обе державы по отдельности согласились прийти на помощь Французской Республике в отражении вторжения. Совместный характер обязательства заключался в положении в каждом договоре о том, что аналогичный договор будет подписан другой державой, в противном случае соглашение не будет выполнено. Обязательства, изложенные в

практически идентичных выражениях в двух договорах, фактически представляли собой тройственный оборонительный союз для сохранения целостности французской территории и независимости Франции. Она преследует ту же цель, что и гарантия в Пакте, хотя идет еще дальше в обеспечении позитивных действий и, следовательно, может вызывать те же возражения по соображениям конституционности и политики, что и статья 10.

В записке от 20 марта, в которой излагались мои "Впечатления относительно нынешней ситуации", я обсуждал усилия, предпринимаемые Президентом для преодоления оппозиции и устранения препятствий на пути принятия его плана создания Лиги Наций посредством компромиссов и уступок. В примечании фигурирует следующее:

"Пример того, до чего доходят эти компромиссы и временные ухищрения, произошел сегодня утром, когда полковник Хаус направил мистеру Уайту, генералу Блисссу и мне, чтобы узнать наше мнение, следующее предложение: Соединенным Штатам, Великобритании и Франции заключить официальный союз для противодействия любым агрессивным действиям Германии против Франции или Бельгии и использовать свои военные, финансовые и экономические ресурсы для этой цели в дополнение к оказанию своего морального влияния для предотвращения такой агрессии.

"Мы трое согласились, что, если это соглашение будет заключено, главная причина создания Лиги Наций, как сейчас планируется, исчезнет. Что касается Франции и Бельгии, альянс был всем, что им было нужно для их будущей безопасности. Они могли принять, а могли и не принять Лигу. Конечно, они бы приняли, если бы альянс зависел от их принятия. Они сделали бы почти все, чтобы заключить такой союз.

"Несомненно, было внесено предложение убрать два положения, на которых французы наиболее настаивают: *первое*, международный военный штаб, готовый применить силу против Германии, если появятся признаки военной активности; *второе*, создание независимой Рейнской республики, которая будет действовать как "буферное" государство. Конечно, тройственный союз сделал бы эти меры ненужными.

"Что меня больше всего впечатлило, так это то, что, чтобы заручиться поддержкой Лиги со стороны Франции, инициатор создания альянса был готов уничтожить главную особенность Лиги. Мне казалось, что это была полная слепота относительно последствий такого поступка. Похоже, никто не задумывался о том, как другие нации, такие как Польша, Богемия и южные славяне, отнесутся к созданию союза для защиты только Франции и Бельгии. Очевидно, что это скорее увеличило бы, чем уменьшило их опасность со стороны Германии, поскольку ей пришлось бы смотреть на восток и юг в поисках экспансии. Конечно, они не признали бы достаточной гарантию, содержащуюся в Пакте, когда Франция и Бельгия отказались это сделать.

"Как такое предложение было бы воспринято в Соединенных Штатах с их традиционной политикой избегать "запутывающих союзов"? Конечно, если вдуматься, это предложение абсурдно, над ним будут смеяться и отвергнуть".

Такое впечатление произвело на меня то время, когда впервые был предложен этот тройственный союз против Германии. Позже я стал относиться к этому более серьезно и признал тот факт, что были некоторые веские причины в пользу этого предложения. Этот вопрос больше не обсуждался комиссарами в течение нескольких недель, но из того, что последовало

за этим, ясно, что г-н Клемансо, который, естественно, одобрял эту идею, продолжал оказывать давление на президента, чтобы тот согласился с этим планом. Какие аргументы были использованы, чтобы убедить его, я не могу сказать, но, зная проницательность французского премьера в использовании ситуации в своих интересах, я полагаю, что он пригрозил вывести войска или, по крайней мере, создал впечатление, что он откажется от своей поддержки Лиги Наций или же будет настаивать на положении Пакта о создании генерального штаба и международных вооруженных сил и на положении договора о создании Рейнской республики или же уступит Франции всю территорию к западу от Рейна. Чтобы избежать принятия любого из этих положений, которые поставили бы под угрозу утверждение его плана всемирной организации, президент подчинился требованию Франции. По крайней мере, я предполагаю, что такова была причина, поскольку он пообещал заключить договор о помощи, на подписании которого настаивал г-н Клемансо.

Конечно, возможно, что на его решение повлияла вера в то, что знания о существовании такого соглашения будет достаточно, чтобы удержать Германию даже от планирования нового вторжения во Францию, но мое мнение таково, что желание заручиться поддержкой Пакта Францией было главной причиной данного им обещания. Следует помнить, что в то время и итальянцы, и японцы угрожали устроить неприятности, если их территориальные амбиции не будут удовлетворены. Поскольку эти две державы были недовольны и проявляли склонность отказаться от членства в предлагаемой Лиге Наций, противодействие Франции Пакту было бы фатальным. Это был бы конец мечтепрезидента о мире, организованном для поддержания мира с помощью международных гарантий национальных границ и суверенитетов. Я сомневаюсь, что Франция в конце концов настояла бы на дополнительной гарантии защиты, но очевидно, что г-н Уилсон поверил, что она это сделает, и решил предотвратить катастрофу своего плана, согласившись с пожеланиями своего французского коллеги.

Незадолго до принятия Мирного договора премьеры союзных держав президент и мистер Ллойд Джордж договорились с М. Клемансо провести переговоры по договорам о защитном союзе, которых требовали французы. Президент сообщил мне о своем решении за день до того, как Договор был передан германским полномочным представителям, заявив по существу, что его обещание вступить в североатлантический союз является частью договоренностей в такой же степени, как если бы оно было записано в Договоре. Я сказал ему, что лично я считаю согласие вести переговоры по договору о помощи ошибкой, поскольку это дискредитирует статью 10 Пакта, которую он считает чрезвычайно важной, и поскольку это, по моему убеждению, вызовет серьезную оппозицию в Соединенных Штатах. Он ответил, что считает необходимым придерживаться этой политики в сложившихся обстоятельствах и что, во всяком случае, после того, как он дал слово г-ну Клемансо, который принимал Международный договор из-за своего обещания, пересматривать этот вопрос слишком поздно и обсуждать его бесполезно.

Впоследствии Президент поручил мне подготовить проект договора в соответствии с меморандумом, который он мне направил. Это было сделано доктором Джеймсом Брауном Скоттом, и проект был одобрен и подготовлен к подписанию. Утром 28 июня, в тот же день, когда был подписан Версальский мирный договор, охранительный договор с Францией был подписан в резиденции президента на площади Эта-Юнис М. Клемансо и М. Пишоном от Французской Республики и президентом Вильсоном и мной от Соединенных Штатов, г-ном Ллойд Джорджем и г-ном Бальфуром, подписавшими одновременно аналогичный договор от

Великобритании. Хотя я и не согласен с политикой президента в отношении этого особого договора, с моей стороны было бы бесполезно отказываться принять все полномочия, предоставленные мне 27 июня, или отказываться следовать указаниям действовать в качестве полномочного представителя при подписании документа. Такой курс не помешал бы г-ну Вильсону заключить оборонительный союз с Францией и Великобританией и, возможно, фактически отсрочил бы заключение мира. Твердо ощущая высшую необходимость прекращения существующего военного положения как можно скорее, я не считал, что был бы оправдан, отказавшись действовать в качестве официального представителя президента или ослушавшись его инструкций в качестве такого агента. Ввиду длительной задержки с ратификацией Мирного договора я с тех пор сомневался, разумно ли я поступил. Но в то время я был убежден, что следую правильным курсом.

Несмотря на то, что мое суждение противоречило суждению президента относительно мудрости ведения переговоров по этому договору, поскольку я считал политику ведения таких переговоров плохой с точки зрения национальных интересов и сомнительной целесообразности ввиду почти несомненного отклонения ее Сенатом Соединенных Штатов и ее вероятного влияния на любой план всеобщего разоружения, я не был полностью удовлетворен, потому что не мог игнорировать тот факт, что в его пользу можно было привести аргумент, который был не лишен силы.

Соединенные Штаты вступили в войну, чтобы остановить прогресс автократического империализма Германии. Эта цель стала общепризнанной еще до того, как была одержана победа. Поэтому при заключении мира считалось делом первостепенной важности сделать невозможным возрождение агрессивного духа и честолюбивых замыслов Германии. Преобладающая горечь против Франции из-за территориальных уступок и репараций, требуемых победителем, естественно, заставила бы немецкий народ искать возможность отомстить в будущем. С населением, почти, если не совсем, вдвое превышающим население Французской Республики, Германия представляла бы постоянную угрозу для нации, которая так ужасно страдала в прошлом из-за империалистического духа, господствующего в Германской империи. Страх перед этой угрозой сильно повлиял на политику Франции во время переговоров в Париже. На самом деле было трудно избавиться от ощущения, что этот страх доминировал в поведении французских делегатов и позиции их правительства. Они требовали многого и, признавая вероятный эффект своих требований на немецкий народ, стремились получить особую защиту на случай, если их побежденный враг попытается в будущем силой лишить их земли, которую он был вынужден уступить, или попытается заставить их вернуть выплаченную контрибуцию.

Могла ли Франция избежать опасности нападения Германии в будущем, уменьшив свои требования, какими бы справедливыми они ни были, - вопрос не здесь и не там. Практически не имеет значения, как будет дан ответ на этот вопрос. Важным фактом является то, что расчеты в пользу Франции по Договору носили характер, который ставил под сомнение сохранение мира между двумя нациями, если Германия обладала способностью восстановить свою военную мощь и если ничего не было сделано, чтобы помешать ей ее использовать. В этих обстоятельствах специальный защитный договор казался практическим способом предотвратить превращение мстительного духа немцев в новую захватническую войну.

Каким бы веским ни был этот аргумент в пользу двух договоров о помощи, и хотя моя личная симпатия к Франции склоняла меня удовлетворить ее пожелания, мое суждение как американского комиссара заключалось в том, что американские интересы и традиционная политика Соединенных Штатов были против этого союза. Возможно, президент осознавал силу аргумента в пользу договора и ценил его так высоко, что считал его решающим. Зная, однако, его общее отношение к требованиям Франции и его уверенность в эффективности гарантий, содержащихся в Пакте, я полагаю, что главной причиной для обещания союза и ведения переговоров по договору была его убежденность в необходимости пойти на эту уступку французам, чтобы заручиться их поддержкой Пакта и сдержать настрой в определенных кругах превратить Лигу Наций по существу в военную коалицию под руководством генерального международного штаба, организованную и контролируемую французами.

Были те, кто выступал за закрепление взаимных гарантий в Пакте, но решительно выступал против сепаратного договора с Францией. Их возражение заключалось в том, что с учетом общей гарантии договор о помощи был излишним или, если он считался необходимым, то дискредитировал гарантии Пакта. Аргумент был логичным, и его было трудно оспорить. Это был тот, которого придерживались делегаты небольших стран, которые полагались на общие гарантии защиты своих стран от будущей агрессии со стороны своих могущественных соседей. Если гарантия Пакта была достаточной защитой для них, они заявили, что этого должно быть достаточно для Франции. Если Франция сомневалась в его достаточности, как они могли довольствоваться этим?

Поскольку мое собственное суждение было против какой-либо формы гарантий, налагающих на Соединенные Штаты юридическое или моральное обязательство применять принудительные меры при определенных условиях, возникающих в международных делах, я не мог сознательно поддерживать идею французского договора. Этот дальнейший отход от исторической политики Америки заставил меня принять "руководство и направленность" президента Вильсона. ... со все возрастающей неохотой", как он метко выразил это в своем письме от 11 февраля 1920 года. Мы не согласились, мы не могли согласиться, поскольку наши точки зрения так сильно расходились.

Тем не менее, несмотря на расхождение наших взглядов относительно переговоров, которое постоянно увеличивалось и становилось все более очевидным в течение шести месяцев в Париже, наши личные отношения оставались неизменными; по крайней мере, не было никаких внешних признаков фактического разрыва, который существовал. Поскольку между Президентом и мной никогда не было такой личной близости, какая существовала в случае с полковником Хаусом и несколькими другими его советниками, и поскольку наше общение всегда носило более или менее формальный характер, было легче продолжать официальные отношения, которые преобладали ранее. Я предполагаю, что мистер Уилсон, как и я, чувствовал, что это создало бы неловкую ситуацию на переговорах, если бы между нами произошел открытый разрыв или если бы мои полномочия были отозваны или я сдался и вернулся в Соединенные Штаты до подписания Мирного договора. Это также повлияет на ситуацию в Сенате, усилит оппозицию целям президента и даст его личным, а также политическим врагам новые основания для нападок на него.

Однако я думаю, что у нас были разные причины избегать публичного разрыва наших официальных отношений. Президент, несомненно, полагал, что такое событие поставило бы

под угрозу принятие Пакта Сенатом Соединенных Штатов ввиду враждебности к нему, которая уже сложилась и которая была дополнена неприкрытой неприязнью к нему лично. С моей стороны, главной причиной для того, чтобы оставить ситуацию без изменений, было то, что я был полностью убежден в том, что мой выход из Американской комиссии серьезно задержит восстановление мира, возможно, в подписании Договора в Париже и, безусловно, в его ратификации в Вашингтоне. Учитывая, что прошло время для попытки изменить взгляды мистера Вильсона по какому-либо фундаментальному принципу, и считая своим долгом не чинить препятствий на пути подписания и ратификации Мирного договора с Германией, я чувствовал, что для меня как представителя Соединенных Штатов не было иного пути, кроме подчинения приказам президента, каким бы сильным ни было мое личное желание отказаться следовать линии действий, которая казалась мне неверной в принципе и неразумной в политике.

Учитывая последующее противостояние между Президентом и оппозиционными сенаторами по поводу Версальского мирного договора, приведшее к его нератификации и, как следствие, задержке восстановления мирного состояния между Соединенными Штатами и Германией, моя неспособность в Париже отказаться следовать за президентом может быть подвергнута критике, если не порицанию. Но вряд ли можно считать справедливым судить о моем поведении по тому, что произошло после подписания Договора, если только то, что произойдет, не было предрешено заранее, и в то время даже не предполагалось, что Договор не будет ратифицирован. Решение должно было быть принято в соответствии с условиями и ожиданиями, которые тогда преобладали. Несомненно, 28 июня 1919 года существовало общее мнение, что президент уладит свои разногласия с достаточным количеством сенаторов-республиканцев, чтобы получить необходимое согласие двух третей Сената на ратификацию Договора, и что задержка в действиях сенаторов будет непродолжительной. Лично я верил, что таков будет результат, хотя февральский опыт мистера Уилсона в Вашингтоне и жесткая позиция, которую он тогда занял, могли быть предупреждением относительно будущего. Видя ситуацию так, как это сделал я, ни один человек не захотел бы поставить под угрозу немедленную ратификацию, уйдя с поста комиссара на том основании, что он был против политики президента. На карту было поставлено возвращение к миру, а мир был высшей потребностью мира, универсальным призывом всех народов. Я не мог сознательно взять на себя ответственность за создание каких-либо препятствий на пути к возвращению к миру в кратчайшие возможные сроки. Это означало бы сделать то самое, что я осудил в президенте, когда он предотвратил скорейшее подписание мира, настаивая на принятии Пакта Лиги Наций в качестве прецедентного условия. Какими бы ни были последствия моих действий, привело ли это к задержке ратификации или к срыву процесса, я должен был чувствовать себя виноватым в том, что предотвратил немедленное заключение мира, который с самого начала казался мне жизненно важным для всех наций. Личных чувств и даже личных убеждений было недостаточно, чтобы оправдать такие действия.

ГЛАВА XVI

ОТСУТСТВИЕ АМЕРИКАНСКОЙ ПРОГРАММЫ

Рассмотрев радикальные разногласия между Президентом и мной в отношении Лиги Наций и включения Пакта в Мирный договор с Германией, необходимо вернуться к первым дням

переговоров в Париже, чтобы объяснить расхождение наших взглядов относительно необходимости определенной программы для Американской комиссии, которая направляла бы ее работу и руководила бы ее членами в их общении с делегатами других стран.

Если у Президента была программа, отличная от общих принципов и нескольких территориальных поселений, включенных в его Четырнадцать пунктов, и общих положений, содержащихся в его "последующих выступлениях", он не показывал копию программы Комиссарам и не информировал их о ее содержании. Естественный вывод заключался в том, что он никогда подробно не разрабатывал применение провозглашенных им принципов и не облекал в конкретную форму конкретные поселения, которые, по его словам, должны были быть в условиях мира. Определение принципов, толкование политики и детализация положений, касающихся территориальных поселений, по-видимому, не предпринимались г-ном Уилсоном. Они в значительной степени оставались неопределенными из-за фраз, в которых они были произнесены. Без авторитетного объяснения, интерпретации или применения к реальным фактам они сформировали неполные и неадекватные инструкции комиссарам, которые были уполномочены "вести мирные переговоры".

Изучение знакомых четырнадцати пунктов, высказанных Президентом в его обращении от 8 января 1918 года, укажет на характер заявлений, которые по их мысли и выражению можно назвать "вилсоновскими" (Приложение IV, стр. 314). Первые пять пунктов представляют собой заявления о принципах, которые должны определять ход мирных переговоров. Последующие восемь пунктов относятся к территориальным корректировкам, но не делают попыток определить фактические границы, столь важные для ведения переговоров относительно территории. Четырнадцатый пункт касается формирования "всеобщей ассоциации наций с целью предоставления взаимных гарантий политической независимости и территориальной целостности как великим, так и малым нациям".

Вряд ли стоит говорить, что Четырнадцать пунктов и четыре принципа, провозглашенные в обращении от 11 февраля 1918 г. (Приложение V), не представляют собой достаточной программы для участников переговоров. Очевидно, что они слишком неопределенны в конкретном применении. Они никогда не предназначались для этой цели, когда были провозглашены. Они могли бы послужить общей основой для подготовки инструкций для уполномоченных по вопросам мира, но в них было опущено слишком много самого существенного, чтобы считаться реальными инструкциями, в то время как отсутствие определенных условий, которые должны быть включены в международный договор, еще больше лишило их этого характера. Такие важные и практические темы, как возмещение ущерба, финансовые механизмы, использование водных путей и контроль над ними и другие вопросы подобного характера, даже не упоминаются. В качестве общего изложения основ мира Четырнадцать пунктов и последующие декларации, вероятно, послужили полезной цели, хотя некоторые критики будут это отрицать, но в качестве рабочей программы для переговоров по договору они были неадекватны, если не сказать полностью бесполезны.

Полагая осенью 1918 года, что приближается конец войны, и предполагая, что американским полномочным представителям на Мирной конференции необходимо будет предоставить подробные письменные инструкции относительно условий подлежащего подписанию договора, я подготовил 21 сентября 1918 года меморандум с изложением моих взглядов относительно территориальных поселений, который должен был стать не инструкцией, а

руководством при составлении инструкций для американских уполномоченных. В то время у меня не было никаких намеков на то, что Президент намеревался лично присутствовать за столом переговоров, и я даже не думал о такой возможности. Меморандум, который приводится ниже, был написан с единственной целью быть готовым к разработке конкретных инструкций, которые могли бы быть представлены президенту, когда придет время готовиться к мирным переговорам. В меморандуме говорится следующее:

"Нынешняя ситуация в России, которая невыразимо ужасна и которая, кажется, не оставляет надежды на улучшение, создает новые проблемы, которые необходимо решать за столом переговоров.

"Пангерманцы теперь имеют в разрушенной и бессильной России возможность разработать альтернативную или дополнительную схему к своему проекту "Миттель-Европа". Господство Германии над Югом России открыло бы столь же выгодный, если не более выгодный путь к Персидскому заливу, чем через беспокойные Балканы и ненадежную Турцию. Если бы можно было контролировать оба маршрута, к северу и югу от Черного моря, пангерманцы получили бы больше, чем они мечтали получить. Я полагаю, однако, что Болгария боится немцев и будет склонна сопротивляться немецкому господству, возможно, вплоть до заключения сепаратного мира с союзниками. Тем не менее, если бы немцам удалось заполучить маршрут к северу от Черного моря, они бы с полным основанием сочли войну успешным предприятием, потому что это дало бы им возможность восстановить имперскую мощь и осуществить прусские амбиции по овладению миром.

"Мирный договор не должен оставлять Германии во владении прямо или косвенно ни одним из этих путей на Восток. Должны быть возведены территориальные барьеры, препятствующие тому, чтобы эта Империя когда-либо смогла путем политического или экономического проникновения стать доминирующей в этих регионах.

Имея это в виду, я бы изложил основные принципы установления стабильного мира следующим образом, хотя и делаю это самым приблизительным образом, поскольку условия могут существенно измениться. Эти "основы" относятся к территории и водам и не имеют отношения к военной защите.

-Первый. Полная отмена или денонсация Брест-Литовского мирного договора и всех договоров, так или иначе касающихся российской территории или торговли; а также те же действия, что и в отношении Бухарестского мирного договора. Это относится ко всем договорам, заключенным Германской империей или союзниками Германии.

-Второй. Балтийские провинции Литва, Латвия и Эстония должны стать автономными государствами в составе Российской Конфедерации.

-Третий. Финляндия поднимает другой вопрос, и следует тщательно обдумать, не должна ли она быть независимым государством.

-Четвертый. Независимая Польша, состоящая из польских провинций России, Пруссии и Австрии и владеющая портом Данциг.

-*Пятый*. Независимое государство, единое или федеративное, состоящее из Богемии, Словакии и Моравии (и, возможно, части Силезии) и обладающее международным правом проезда по суше или воде к свободному порту.

-*Шестой*. Украина должна стать государством Российской Конфедерации, к которому должна быть присоединена та часть Австро-Венгерской империи, в которой преобладают русины.

-*Седьмой*. Румынии, в дополнение к ее бывшей территории, в конечном итоге следует предоставить суверенитет над Бессарабией, Трансильванией и верхней частью Добруджи, оставив центральное устье Дуная в качестве границы Болгарии, или же северную половину. (Относительно границы есть сомнения.)

-*Восьмой*. Территории, на которых преобладают югославы, а именно Хорватия, Славония, Далмация, Босния и Герцеговина, должны быть объединены с Сербией и Черногорией в единое или федеративное государство. Суверенитет над Триестом или каким-либо другим портом должен быть позже урегулирован при проведении линии границы между новым государством и Италией. Мое нынешнее мнение таково, что здесь должен быть хороший южно-славянский портвейн.

-*Девятый*. Венгрия должна быть отделена от Австрии и обладать правами свободного судоходства по Дунаю.

"*Десятый*. Возвращение Италии всех итальянских провинций Австрии. Территория Италии должна простирается вдоль северного побережья Адриатики до юго-славянской границы. Определенные порты на восточной стороне Адриатики следует рассматривать как возможные военно-морские базы Италии. (Последнее сомнительно.)

"*Одиннадцатый*. Сведение Австрии к древним границам и титул эрцгерцогства Австрийского. Включение Эрцгерцогства в Имперскую Германскую конфедерацию. Выход Австрии к морю будет таким же, как у Бадена и Саксонии, через немецкие порты на Северном море и Балтике.

-*Двенадцатый*. Границы Болгарии, Сербии и Греции в целом должны соответствовать границам, установленным после Первой Балканской войны, хотя Болгария должна уступить Греции большую часть побережья Эгейского моря и получить только южную половину Добруджи (или же до Дуная) и турецкую территорию вплоть до района, окружающего Константинополь, решение о котором будет принято впоследствии.

-*Тринадцатый*. Албания должна находиться под суверенитетом Италии или Сербии или быть включена в состав Юго-славянской конфедерации.

-*Четырнадцатый*. Греция хочет получить больше Эгейского побережья за счет Болгарии, населенных греками островов, прилегающих к Малой Азии, и, возможно, некоторых портов и прилегающей территории в Малой Азии.

"*Пятнадцатое*. Османская империя должна сократиться до Анатолии и не иметь владений в Европе. (Это требует рассмотрения.)

-*Шестнадцатый*. Константинополь должен быть превращен в международный протекторат, окруженный сухопутной зоной, позволяющей увеличивать численность населения. Форма правления должна быть определена международной комиссией или одним правительством,

действующим в качестве представителя Держав. Комиссия обязана осуществлять регулирование и контроль судоходства по Дарданеллам и Босфору как международным водным путям.

-*Семнадцатый*. Армения и Сирия должны быть превращены в протектораты такого правительства или правительств, которые представятся целесообразными как с внутренней, так и с международной точки зрения; гарантия заключается в том, что обеим странам будет предоставлено самоуправление как можно скорее и что политика "открытых дверей" в отношении торговли и промышленного развития будет строго соблюдаться.

-*Восемнадцатое*. Палестина должна быть автономным государством под общим международным протекторатом или под протекторатом Державы, назначенной действовать в качестве мандатной из Держав.

-*Девятнадцатый*. Аравии следует тщательно рассмотреть вопрос о полном или частичном суверенитете созданного государства или государств.

-*Двадцатый*. Великобритания должна обладать суверенитетом Египта или полным протекторатом над ним.

"*Двадцать первое*. Персия должна быть освобождена от всех договоров, устанавливающих сферы влияния. Жесткое применение политики "открытых дверей" в отношении коммерческого и промышленного развития.

-*Двадцатьвторой*. Весь Эльзас-Лотарингия будет возвращена Франции без каких-либо условий.

"*Двадцать третье*. Бельгии будет восстановлен полный суверенитет.

"*Двадцать четвертое*. Рассмотрение вопроса о присоединении Люксембурга к Бельгии. (Это остается под вопросом.)

-*Двадцатьпятый*. Кильский канал должен быть интернационализирован и должна быть возведена международная зона в двадцати милях от канала с обеих сторон, которая вместе с Каналом должна находиться под контролем и регулированием Дании как обязательной из Держав. (Последнее сомнительно.)

-*Двадцатьшестой*. Все земли к северу от зоны Кильского канала должны быть переданы Дании.

-*Двадцатьседьмой*. Укрепления Кильского канала и Гельголанд будет демонтирован. Гельголанд будет передан Дании.

-*Двадцатьвосьмой*. Суверенитет архипелага Шпицберген будет предоставлен Норвегии.

-*Двадцатьдевятый*. Распоряжение колониальными владениями, ранее принадлежавшими Германии, будет определено международной комиссией с учетом интересов жителей и

возможности использования этих колоний в качестве средства компенсации за причиненный ущерб. Политика "Открытых дверей" должна быть гарантирована.

"Хотя приведенное выше окончательное утверждение относительно территории содержит мои взгляды на данный момент (21 сентября 1918 г.), я считаю, что ни одно предложение не следует считать неизменным, поскольку дальнейшее изучение и условия, которые не были раскрыты, могут существенно изменить некоторые из них.

"Необходимо постоянно иметь в виду три вещи: естественную стабильность расы, языка и национальности, необходимость того, чтобы каждая нация имела выход к морю, чтобы она могла содержать свой собственный торговый флот, и настоятельную необходимость сделать Германию бессильной как военную державу".

Позже я понял, что другому фактору следует уделить такое же важное место в условиях мира, как и любому из трех, а именно экономической взаимозависимости прилегающих территорий и взаимной промышленной выгоде для их жителей благодаря тесной политической принадлежности. Этот фактор территориального урегулирования производил на меня все большее впечатление по мере того, как он раскрывался при детальном изучении многочисленных проблем, которые предстояло решить Мирной конференции.

Я составил другие меморандумы по различным вопросам, касающимся общего мира, с целью кристаллизации моих идей, чтобы я мог изложить их в конкретной форме Президенту, когда придет время составлять инструкции для американских полномочных представителей, которым поручено ведение переговоров по Мирному договору. Когда Президент принял решение присутствовать на Конференции и лично руководить переговорами, стало очевидно, что вместо инструкций, обычно выдаваемых участникам переговоров, более практичной и надлежащей формой определения целей, к которым стремятся Соединенные Штаты, был бы план договора, подробно излагающий особенности мирного процесса, или же меморандум, содержащий определенные заявления о политике в отношении многочисленных представленных проблем. Если бы не было какой-либо структуры такого рода, на которую можно было бы опираться, это явно поставило бы американских комиссаров в затруднительное положение в их общении со своими иностранными коллегами, поскольку они были бы не в состоянии авторитетно или даже неофициально обсуждать спорные вопросы или выражать мнения по ним без опасности невольно выступить против пожеланий Президента или противоречить взглядам, которые могли бы быть выражены некоторыми другими их коллегами по Американской комиссии. Определенный план казался необходимым, если американцы собирались принять какое-либо участие в личном обмене мнениями, который так обычен во время переговоров.

До отъезда американской делегации из Соединенных Штатов и в течение двух недель после их прибытия в Париж ожидалось, что президент представит Комиссарам для их руководства *проект* договора или очень полную программу в отношении политики. Однако ничего сделано не было, и на совещаниях, которые проводились между президентом и его американскими партнерами, он ограничивал свои замечания почти исключительно Лигой Наций и своим планом ее организации. Было очевидно — по крайней мере, таков был естественный вывод, — что у президента Вильсона не было какой-либо программы или даже списка предметов, подходящих в качестве основы для подготовки программы. Как он намеревался вести переговоры, похоже, никто не знал. Все это было очень неопределенно и неудовлетворительно.

В сложившихся обстоятельствах, которые, по-видимому, были вызваны неспособностью президента оценить необходимость определенной программы, я чувствовал, что следует что-то предпринять, поскольку вероятным результатом было бы то, что условия Договора, отличные от положений, касающихся Лиги Наций, будут разработаны иностранными делегатами, а не Президентом.

Впечатленный неудовлетворительным положением дел и желая, по возможности, исправить его, я попросил доктора Джеймса Брауна Скотта и мистера Дэвида Хантера Миллера, юридических советников Американской комиссии, подготовить базовый договор, охватывающий вопросы, которые будут рассматриваться в ходе переговоров, который можно было бы использовать при разработке полной программы. После нескольких конференций с этими советниками относительно вопросов, которые должны быть включены, и их расположения в Договоре работа была достаточно продвинута, чтобы ее можно было представить Комиссарам. Поэтому им были предоставлены копии с просьбой рассмотреть документ, чтобы они могли высказать критические замечания и предложить изменения. Я не отправлял копию Президенту, намереваясь дождаться мнений моих коллег, прежде чем сделать это, но во время конференции 10 января, на которую я был вынужден неохотно сослаться при обсуждении Пакта Лиги Наций, я упомянул тот факт, что наши юрисконсульты в течение некоторого времени работали над "основным договором" и составили предварительный проект. Президент сразу же выразил свое неудовольствие и возмутился предпринятыми действиями, очевидно, расценив просьбу о подготовке проекта как узурпацию его полномочий по руководству деятельностью Комиссии. Именно этот инцидент послужил поводом для его замечания, на которое была сделана ссылка в главе VIII, о том, что он не предлагал привлекать юристов к разработке проекта Договора.

Ввиду позиции г-на Уилсона д-ру Скотту и г-ну Миллеру было бесполезно продолжать наброски договора или уполномоченным рассматривать уже подготовленный предварительный проект. Это была неприятная ситуация. Если бы у президента было что предложить, каким бы грубым и несовершенным оно ни было, вместо проекта Скотта-Миллера, это было бы совсем другое дело и в какой-то степени устранило бы основания для жалоб на его позицию. Но он вообще ничего не предложил в качестве замены. Справедливо предположить, что у него не было подготовленной программы, и он не хотел, чтобы кто-то другой вынес на его рассмотрение предварительную. Это оставило американскую комиссию без карты, обозначающей курс, которым они должны были следовать на переговорах, и, по-видимому, без пилота, знающего пролив.

Через шесть дней после вынужденного отказа от плана подготовки рамочного договора в качестве основы для определенной и подробной программы я сделал следующую заметку, в которой выразил свои взгляды на ситуацию того времени:

"16 1919 года"

"Никакого плана работы подготовлено не было. Если что-то не будет сделано, мы останемся здесь на многие недели, возможно, на месяцы. После высказываний Президента на днях о проекте международного договора никому, кроме Президента, и в голову не придет готовить план. Он должен сделать это сам, а он этого не делает. Он даже не дал нам списка тем для рассмотрения и, конечно, не разделил наши труды.

"Если президент не займется этим организационным вопросом и систематически не распределит темы между нами, у нас, возможно, не будет мира до июня. Это было бы нелепо, потому что при надлежащем порядке и распределении вопросов мы должны были бы подписать договор к первому апреля.

"У меня такое чувство, что мы, Комиссары, похожи на множество квалифицированных рабочих, которым приказали построить дом. У нас есть материалы и инструменты, но нет планов и спецификаций, а также нет мастера, отвечающего за строительство. Мы бесцельно слоняемся без дела и ни к чему не приходим.

"При всех своих природных способностях президенту, похоже, не хватает умения работать в команде и внедрить систему использования мозгов других людей. Это явный недостаток руководителя. Из него не вышел бы хороший глава правительственного департамента. Результатом, насколько это касается нашей Комиссии, является состояние замешательства и неопределенности с определенными потерями и задержками из-за нецелевых усилий".

Несколько раз я говорил с Председателем о программе работы Комиссии и ее экспертного корпуса, но он, казалось, был не расположен рассматривать этот вопрос и создавал впечатление, что намеревался обратиться к экспертам за собственной информацией, которая была бы всем необходимым. Я знал, что полковник Хаус через доктора Мезеса, главу организации, руководил подготовкой определенных данных, но делал ли он это по указанию президента, я не знал, хотя и предполагал, что так оно и было. Однако, какие бы данные ни были предоставлены, они не проходили через руки других членов Комиссии, которые каждое утро встречались в моем офисе для обмена информацией и обсуждения вопросов, относящихся к переговорам, а также для руководства рутинной работой Комиссии.

Трудно, даже имея в распоряжении полный отчет о заседании в Париже, найти удовлетворительное объяснение возражению Президента против наличия определенной программы, отличной от общих заявлений, содержащихся в Четырнадцати пунктах и его "последующих выступлениях". Возможно, он не желал связывать себя фиксированной программой, поскольку это в определенной степени ограничило бы его свободу действий и помешало бы ему занять любую позицию, которая казалась ему целесообразной в то время, когда в ходе переговоров возникал вопрос. Возможно, он не хотел каким-либо образом связывать себя обязательствами по содержанию международного договора до тех пор, пока не будет принят Пакт Лиги Наций. Возможно, он предпочел не сообщать американским комиссарам о своих взглядах, поскольку тогда они смогли бы принять активное участие в неофициальных дискуссиях, которые он, по-видимому, хотел вести в одиночку. Ни одно из этих объяснений не является удовлетворительным, и все же любое из них может быть истинным.

Какова бы ни была главная причина неспособности президента представить рабочий план американским комиссарам, он сознательно принял эту политику и придерживался ее с целеустремленностью, которая была одним из качеств ума, объясняющих его большие успехи и его большие неудачи. Я использую наречие "сознательно", потому что ему было ясно дано понять, что, по мнению других, Комиссары должны руководствоваться проектом договора или определенным заявлением о политике, независимо от того, насколько предварительным или подлежащим изменениям может быть проект или заявление.

В день, когда Президент покинул Париж, чтобы вернуться в Соединенные Штаты (14 февраля 1919 г.), я спросил его, есть ли у него какие-либо инструкции для комиссаров на время его отсутствия относительно поселений, которые должны быть включены в предварительный мирный договор, поскольку было понятно, что Совет Десяти продолжит свои заседания для рассмотрения вопросов, требующих расследования и принятия решения. Президент ответил, что у него нет инструкций, что решения могут подождать до его возвращения, хотя слушания могут продолжаться и отчеты могут быть составлены во время его отсутствия. Как ни был я удивлен его желанием отложить эти дела, я предложил ему темы, которые, по моему мнению, следовало включить в Договор. Он ответил, что не хотел бы обсуждать их в данный момент, что, поскольку он собирался улететь из Парижа, означало, что все должно быть отложено до его возвращения из своего визита в Вашингтон.

Поскольку я возглавлял Американскую комиссию в отсутствие Президента и стал представителем Соединенных Штатов в Совете Десяти, этот отказ раскрыть его взгляды даже в общих чертах поставил меня в очень неловкое положение. Без инструкций и без знания пожеланий или целей президента ведение переговоров было затруднено, а прогресс в направлении реальных договоренностей практически невозможен. На самом деле Совет действительно выполнил большой объем работы, пока Президент был в отъезде, по сбору данных и подготовке вопросов для окончательного урегулирования. Но что касается решения вопросов, что должно было быть главной обязанностью Совета Десяти, то это просто "топталось на месте", поскольку у меня не было полномочий принимать решения или даже выражать авторитетное мнение по какому-либо вопросу. Это очень ясно показывало, что президент намеревался все делать сам и никому не позволять действовать за него, если только это не касалось какого-то сугубо технического вопроса. Таким образом, все фактические решения относительно условий мира, которые касались политики, были вынуждены ждать его времени и удовольствия.

Даже после того, как мистер Уилсон вернулся в Париж и занял свое место главы американской делегации, у него, по-видимому, не было программы. 20 марта, через шесть дней после его возвращения, я сделал пометку, что "у президента, насколько я могу судить, еще нет определенной программы" и что я не смог "обнаружить, что он обсуждал план заключения договора даже с полковником Хаусом". Нет необходимости цитировать мысли, которые я записал в то время, относительно метода, с помощью которого Президент вел крупные международные переговоры, метода столь же необычного, сколь и неразумного. Я сослался на отсутствие у полковника Хауса информации о целях президента, потому что он был тогда и с самого начала в более близких отношениях с президентом, чем любой другой американец. Если он не знал, что у президента на уме, то можно было с уверенностью предположить, что этого не знал никто.

Я, как уже было сказано, изложил мистеру Уилсону свое мнение относительно того, какой должна быть процедура, и не добился никаких действий. С учетом лежащей на нем ответственности за проведение и успех переговоров и с учетом его конституционного права выносить собственное суждение по каждому вопросу, относящемуся к договору, больше ничего нельзя было сделать для того, чтобы вывести американских комиссаров из затруднительного положения или побудить президента избрать лучший курс, чем тот бессистемный, которого он придерживался.

Очевидно, что мы радикально разошлись во мнениях относительно необходимости четко определенной программы, а также относительно преимуществ, которые можно получить, подготовив проект договора или полное заявление, воплощающее положения, которые Соединенные Штаты будут искать на переговорах. Я не пытался скрыть свое неодобрение расплывчатости и неуверенности в методах президента, и у меня лично нет сомнений в том, что мистер Уилсон был полностью осведомлен о моем мнении. Насколько это отсутствие системы в работе Комиссии и неспособность предоставить план для заключения договора повлияли на результаты, зафиксированные в Версальском договоре, является предметом спекуляций, но я полагаю, что они во многих деталях ухудшили характер поселений из-за частого отказа от принципа ради целесообразности.

Отсутствие программы или даже неписаного плана переговоров дополнительно подтверждается тем фактом, что президент, несомненно, еще 19 марта не принял решения о том, должен ли договор, по которому ведутся переговоры, быть предварительным или окончательным. До того времени у него была своеобразная идея о том, что предварительный договор носит характер *modus vivendi*, который может быть заключен исполнительной властью независимо и который восстановит мир без прохождения формальностей согласия сената на ратификацию.

Цель мистера Вильсона, насколько можно судить, состояла в том, чтобы включить в предварительный договор того типа, по которому он намеревался вести переговоры, весь Пакт Лиги Наций и другие основные соглашения, обязав подписавшие стороны повторить эти положения в окончательном договоре, когда он будет согласован позже. С помощью этого метода мир был бы немедленно восстановлен, Соединенные Штаты и другие нации, связанные с ними в войне, были бы обязаны возобновить дипломатические и консульские отношения с Германией, и торговые отношения стали бы само собой разумеющимися. Все это должно было быть сделано без прохождения американского конституционного процесса получения рекомендаций и согласия Сената на Пакт и на основные соглашения. Намерение, по-видимому, состояло в том, чтобы отреагировать на народное требование немедленного мира и в то же время поставить мат противникам Пакта в Сенате, организовав Лигу Наций и обеспечив ее функционирование до того, как окончательный договор будет представлен на рассмотрение этого органа.

Когда Президент выдвинул эту необычную теорию о природе предварительного договора во время беседы, о которой я подробно рассказал, я сказал ему, что это совершенно неверно, что каким бы названием ни назывался документ, будь то "перемирие", "соглашение", "протокол" или "модус", это будет международный договор, и он должен быть направлен им в Сенат для утверждения. Я сказал: "Если мы изменим *статус* с войны на мир, это должно быть закреплено ратифицированным договором. Нет другого пути, кроме совместной резолюции Конгресса". Это заявление президента, очевидно, сильно встревожило. Он не считал это окончательным, поскольку попросил меня узнать мнение других по этому вопросу. Ему явно не хотелось отказываться от плана, который он, по-видимому, разработал как средство помешать Сенату отклонить или изменить Соглашение до того, как оно вступит в силу на практике. Кажется почти излишним говорить, что все эксперты в области права, среди них Томас У. Грегори, уходящий в отставку генеральный прокурор Соединенных Штатов, который случайно оказался в то время в Париже, согласились с моим мнением, и, узнав об этом, президент отказался от своей цели.

Вероятно, что навязанное мистеру Уилсону убеждение в том, что он не может независимо от Сената ввести в действие предварительный договор, побудило его отказаться от такого рода договоров и приступить к переговорам об окончательном. По крайней мере, к 30 марта я пришел к выводу, что предварительного договора не будет, о чем свидетельствует следующий меморандум, написанный в тот день:

"Теперь я уверен, что предварительного мирного договора не будет, но что договор будет полным и окончательным. Это серьезная ошибка. Следует дать время, чтобы страсти остыли. Действие предварительного договора должно быть проверено и изучено. Это ускорило бы восстановление мира. Безусловно, это мудрый курс в отношении территориальных поселений и финансового и экономического бремени, которое будет возложено на Германию. То же замечание применимо к организации Лиги Наций. К сожалению, президент настаивает на полномасштабном Соглашении, а не на декларации принципов. Это во многом связано с предотвращением заключения предварительного договора, поскольку он хочет сделать Лигу агентом по обеспечению соблюдения определенных условий.

"Когда Президент отбыл в Соединенные Штаты в феврале, я предполагал и уверен, что он имел в виду заключение предварительного договора. С учетом этого я в то время составил меморандум, в котором излагалось, что должен содержать предварительный мирный договор. Вот темы, которые я затем изложил:

"1. Восстановление мира и официальных отношений.

"2. Восстановление коммерческих и финансовых отношений при соблюдении определенных условий.

"3. Отказ Германии от всех территорий и территориальных прав за пределами Европы.

"4. Минимальная территория Германии в Европе, границы которой должны быть зафиксированы в Окончательном договоре.

"5. Максимальное количество военных и военно-морских учреждений и производство оружия и боеприпасов.

"6. Максимальная сумма денег и имущества, подлежащая передаче Германией с указанием сроков оплаты и доставки.

"7. Немецкая собственность и территория должны удерживаться в качестве обеспечения Союзники до ратификации Окончательного договора.

"8. Декларация об организации Лиги Наций.

"Одержимость президента Лигой Наций заслоняет ему все остальное. Немедленный мир для него ничто по сравнению с принятием Пакта. Весь мир хочет мира. Президент хочет создать свою Лигу. Я думаю, что миру придется подождать".

Восемь вышеуказанных тем были теми, на которые я обратил внимание Президента во время его отъезда из Парижа в Соединенные Штаты и которые, по его словам, он не хотел бы обсуждать.

Взглядов, выраженных в меморандуме от 30 марта, я продолжаю придерживаться. Президент стремился к тому, чтобы Договор, хотя и предварительный по своему характеру, содержал подробные, а не общие положения, особенно в том, что касается Лиги Наций. С этой точкой зрения я полностью не согласен, поскольку подробные условия урегулирования и предложенные статьи Пакта вызвали бы дискуссию и, несомненно, отсрочили бы достижение мира. Восстановить мирные сношения между воюющими сторонами, открыть давно закрытые каналы торговли и дать пострадавшим от войны народам Европы возможность возобновить свою нормальную промышленную жизнь казалось мне первой и величайшей задачей, которую необходимо было выполнить. По моему мнению, это было важнее любой другой цели парижских переговоров. По сравнению с этим создание Лиги Наций было незначительным и вполне могло быть отложено. Президент Вильсон думал иначе. Мы были очень далеки друг от друга в этом вопросе, как он хорошо знал, и он справедливо предположил, что я следовал его инструкциям с неохотой и, как он мог бы добавить, с серьезной озабоченностью.

В качестве вопроса, представляющего интерес в этой связи, и в качестве возможного источника, из которого Президент мог узнать о моих взглядах относительно ведения переговоров, я хотел бы еще раз привлечь внимание к конференции, которую я провел с полковником Хаусом 17 декабря 1918 года и на которую я ссылался в связи с предметом международного арбитража. Во время этой конференции я сказал полковнику, "что, по моему мнению, следует без промедления заключить предварительный мирный договор и что все детали, касающиеся Лиги Наций, границ и контрибуций, пока следует отложить. Полковник ответил, что он не был так уверен в том, что стоит откладывать создание Лиги, поскольку боялся, что это никогда не удастся осуществить, если не сделать это немедленно. Я сказал ему, что, возможно, он прав, но что я против всего, что затягивает установление мира". Эта цитата взята из моего меморандума, составленного во время нашего разговора. Я думаю, что та же причина, по которой мы настаивали на переговорах по Пакту, в значительной степени повлияла на курс президента. В то время у меня сложилось впечатление, что полковник выступает за предварительный договор при условии включения в него полного плана создания Лиги Наций, который мне казался невыполнимым.

Не может быть никаких сомнений в том, что, если бы была подготовлена четкая программа или разработан предварительный договор, был бы заключен предварительный договор, который мог бы и, вероятно, отложил бы переговоры о Лиге. Возможно, Президент осознавал, что опасность исключения Пакта существовала, и по этой причине не желал разрабатывать определенную программу или позволять разрабатывать проект договора. По крайней мере, это могло бы стать еще одной причиной для его действий без уведомления Комиссаров о своих целях.

Когда я рассматриваю все переговоры и инциденты, имевшие место в Париже, мне кажется, что присущее президенту Вильсону нежелание хоть в малейшей степени отклоняться от объявленного курса, характерная черта, о которой уже упоминалось, оказала наиболее сильное влияние на определение его метода работы во время Мирной конференции. По-видимому, он считал, что, наметив определенный план действий, любое отклонение от него будет свидетельствовать об интеллектуальной слабости или колебании цели. Даже когда не могло быть никаких сомнений в том, что ввиду изменившихся условий разумно изменить политику, которую он открыто принял или одобрил, он цеплялся за нее с особым упорством, отказываясь или просто не имея возможности изменить ее. Однажды принятое решение мистера Уилсона, казалось, стало негибким. Казалось, оно становилось невосприимчивым к аргументам и даже к фактам. Ему недоставало гибкости и восприимчивости, которые всегда были характерны для здравого суждения и правильного мышления. Он мог сломаться, но не согнуться. Эта косность взглядов во многом объясняет прискорбный и, как мне показалось, ненужный конфликт между президентом и Сенатом по поводу Версальского мирного договора. Это объясняет другие инциденты в его карьере, которые существенно ослабили его влияние и поставили под сомнение его мудрость. Это также объясняет, на мой взгляд, неспособность президента подготовить или принять программу в Париже или взять на себя обязательства по разработке проекта международного договора в качестве основы для переговоров, и я убежден, что эта неудача не только помешала подписанию короткого предварительного мирного договора, но и лишила г-на Вильсона лидерства в процессе, поскольку государственные деятели других Великих держав обрисовали в общих чертах согласованный Договор и предложили большинство статей, которые были в него включены. Это имело бы огромное значение, если бы президент точно знал, чего он добивается, но, по-видимому, он этого не делал. Он говорил в общих чертах, оставляя, но не поручая другим их определение и применение. Он всегда был в состоянии отказаться от толкования, которое другие могли бы дать его принципиальным заявлениям.

ГЛАВА XVII

ТАЙНАЯ ДИПЛОМАТИЯ

Другим вопросом, по которому мы с Президентом разошлись во мнениях, была секретность, с которой велись переговоры между ним и ведущими европейскими государственными деятелями, сопутствующей которым была готовность, если не желание, не допустить, чтобы о ходе переговоров и решениях стало известно даже делегатам небольших наций, которые были представлены на Мирной конференции.

Конфиденциальные личные беседы были в определенной степени неизбежны и необходимы, но проведение всех переговоров небольшой группой за закрытыми дверями и окутывание их работы тайной и неопределенностью произвели очень неблагоприятное впечатление на тех, кто не был членами тайных советов.

Сначала не существовало Совета глав государств (так называемого Совета четырех); фактически он не был признан как организованный орган до конца марта 1919 года. До этого руководящим органом Конференции был самопровозглашенный Совет десяти, состоящий из президента и премьер-министров Великобритании, Франции и Италии со своими секретарями или министрами иностранных дел, а также двух японских делегатов ранга посла. Состав этого Совета был идентичен составу Высшего военного совета, который контролировал перемирия,

их применение и другие военные вопросы. Он взял на себя руководство переговорами и работой Конференции, хотя делегаты никогда не уполномочивали его на это. Совет четырех, когда он был сформирован позже, также не имел мандата от Конференции. Они взяли на себя власть и осуществляли ее по праву.

Со времени своего прибытия в Париж президент Вильсон почти ежедневно беседовал с ведущими иностранными государственными деятелями. Было бы бесполезно строить догадки о том, что происходило на этих беседах, поскольку президент редко рассказывал Американской комиссии об этих встречах или раскрывал им, за исключением, возможно, полковника Хауса, темы, которые обсуждались. Исходя из той небольшой информации, которую добровольно предоставил Президент, я убежден, что эти консультации были — конечно, поначалу — посвящены тому, чтобы побудить европейских лидеров поддержать его план создания Лиги Наций, и что, поскольку другие вопросы, касающиеся условий мира, были в определенной степени затронуты из-за их возможной связи с функциями Лиги, они также становились все более и более предметами обсуждения.

Введение этого личного и тайного метода переговоров, вероятно, было связано с верой президента в то, что таким образом он мог бы более эффективно использовать свое личное влияние в пользу принятия Лиги. Не исключено, что эта вера была в какой-то мере оправдана. В лице полковника Хауса он нашел человека, способного помочь ему в этом процессе, поскольку тесное общение полковника с главными государственными деятелями союзных держав во время предыдущих визитов в Европу в качестве личного посланника президента было преимуществом, которое он мог использовать в качестве посредника между президентом и теми, с кем он хотел посоветоваться. Мистер Уилсон полагался на полковника Хауса в его знании взглядов и темпераментов людей, с которыми ему приходилось иметь дело. Не было ничего странного в том, что он применил метод, который полковник находил успешным в прошлом, и что он обратился к последнему за помощью и советом в связи с секретными совещаниями, которые обычно проводились в резиденции президента.

Мистер Уилсон с большей готовностью использовал этот метод обсуждения вопросов переговоров, поскольку по натуре и склонности был скрытным. Он всегда отдавал предпочтение частной беседе с отдельным человеком. Ведая исполнительными делами правительства в Вашингтоне, он, насколько это было возможно, избегал генеральных конференций. Он много говорил о "принятии общих советов", но не проявлял склонности применять их на практике. Того же курса он придерживался и в вопросах внешней политики. В Париже эта черта, которая часто была предметом замечаний в Вашингтоне, была более выраженной или, по крайней мере, более заметной. Он не был расположен обсуждать вопросы с Американской комиссией в целом или даже объявлять им о своих решениях, если только не возникало чего-то, что вынуждало его это делать. Он легко привык видеть людей по отдельности и хранить в секрете полученные знания, а также влияние этих знаний на его взгляды и цели. Для него это был нормальный и наиболее удовлетворительный метод ведения бизнеса.

С момента прибытия Президента в Париж и до того момента, когда Комиссия по Лиге Наций представила свой доклад, то есть с 14 декабря 1918 года по 14 февраля 1919 года, переговоры относительно Лиги проводились в строжайшей тайне. Полковник Хаус, сотрудник Президента в разработке Пакта, если и не был, как многие полагали, настоящим автором, то был единственным американцем, с которым г-н Уилсон свободно беседовал и которому он доверял

прогресс, которого он достиг в своих беседах с иностранными государственными деятелями, на многих из которых полковник присутствовал. Это правда, что Президент время от времени проводил совещания со всеми американскими комиссарами, но эти совещания носили случайный и формальный характер и совершенно очевидно не преследовали цели получения мнений и советов Комиссаров. Не было и следа той откровенности, которая должна была существовать между главой исполнительной власти и wybranными им агентами и советниками. Создавалось впечатление, что он созывал конференции, чтобы удовлетворить *amour propre* членов Комиссии, а не из какого-либо личного желания сделать это.

Следствием этого было то, что американские уполномоченные, за исключением полковника Хауса, оставались почти в полном неведении о предварительных переговорах и были предоставлены собирать такую информацию, какую они могли, от делегатов других держав, которые, естественно, предполагая, что американцы пользуются полным доверием президента, высказывались с большой свободой. Поскольку г-н Уилсон ни разу не совещался с Американской комиссией с момента первого заседания Комиссии по Лиге Наций до опубликования ее доклада, его американские коллеги не знали, за исключением косвенных сведений, о рассматриваемых вопросах или о достигнутом прогрессе. Дело в том, что, когда Комиссия по Лиге заседала в кабинете полковника Хауса в отеле "Крийон", сотрудники его офиса знали о ходе разбирательства гораздо больше, чем трое американских комиссаров, которые не присутствовали. Поскольку организация Палаты представителей не прилагала никаких усилий, чтобы скрыть тот факт, что у них была внутренняя информация, представители прессы, как следствие, часто посещали офис полковника в поисках последних новостей, касающихся Комиссии Лиги Наций.

Но, в дополнение к затруднению, вызванному американскими комиссарами, и незавидному положению, в которое они были поставлены секретностью, которой президент окружал свои контакты с иностранными государственными деятелями и работу Комиссии Лиги Наций, его секретные переговоры привели к тому, что большинство делегатов Конференции и общественность в целом в значительной степени утратили уверенность в действительности его приверженности "открытой дипломатии", которую он так безоговорочно провозгласил в первом из своих четырнадцати пунктов. Если бы политика секретности прекратилась с обсуждениями, предваряющими организацию Конференции, или даже с обсуждениями, предшествующими заседаниям Комиссии по Лиге Наций, критика и жалобы, несомненно, прекратились бы, но по мере продвижения переговоров секретность совещаний лидеров скорее возрастала, чем уменьшалась, достигнув, наконец, кульминации в организации Совета четырех, самого могущественного и самого замкнутого из советов, руководивших работой в Париже. За закрытыми дверями эти четыре человека, которые контролировали политику Соединенных Штатов, Великобритании, Франции и Италии, вынесли окончательное суждение по массе статей, вошедших в Мирные договоры, но держали свои решения в секрете, за исключением комитета, который разрабатывал статьи.

Организация Совета Четырех и тайна, окутывавшая его заседания, подчеркивали, как ничто другое, скрытность, с которой вносились коррективы и достигались компромиссы. В нем также привлекалось внимание к тому факту, что Четыре Великие державы взяли на себя высший контроль над установлением условий мира, что они были примасами среди собравшихся наций и что они намеревались добиться признания своей власти. Эта чрезвычайная скрытность и

самонадеянность Совета Четырех вызвали удивление и недовольство у всех делегатов Конференции и вызвали широкую критику в прессе и среди населения многих стран.

Через неделю после того, как Совет Десяти был разделен на Совет глав государств, официальное название Совета четырех, и Совет министров иностранных дел, официальное название Совета пяти (в народе его называют "Большой четверкой" и "Малой пятеркой"), я сделал следующую заметку по поводу секретных переговоров:

"После опыта последних трех месяцев [январь-март 1919 г.] я убежден, что метод личных интервью и закрытых конклавов потерпел неудачу. Это дало все возможности для интриг, заговоров, переговоров и объединения. Президенту, как я теперь понимаю, следовало настоять на том, чтобы все было вынесено на Пленарное заседание Конференции. Тогда он пользовался бы доверием и поддержкой всех малых народов, потому что они смотрели бы на него как на своего защитника и проводника. Они последовали бы за ним.

"Результатом нынешнего метода стало разрушение их веры и возбуждение их негодования. Они считают, что президент выступает за мир, управляемый Пятью Великими державами, за международный деспотизм сильных, в котором маленькие нации - всего лишь штампы.

"Президент, несомненно, оказался в сложнейшем положении. Он поставил себя в один ряд с политиками, искушенными в интригах, с которыми ему придется нелегко. Он упадет в глазах делегатов, которые не входят во внутренний круг, и что будет еще более катастрофичным, так это потеря доверия среди народов представленных здесь стран. Была допущена грубая ошибка".

Взгляды, которые я выразил в этой записке относительно неразумности курса президента, не были новыми на момент, когда я их писал. Более двух месяцев назад я наблюдал за практикой тайных переговоров с опасением относительно того, как это скажется на влиянии Президента и его положении среди делегатов Конференции. Тогда я поверил, что он избирает опасный путь, о котором в конце концов пожалеет. Это убеждение было настолько сильным, что во время встречи, которую Президент провел с американскими комиссарами вечером 29 января, я прямо сказал ему — возможно, слишком прямо с точки зрения политики, — что я считаю неразумными тайные беседы, которые он проводил с европейскими государственными деятелями, при отсутствии свидетелей, что он добился гораздо большего успеха и меньше подвержен неправильному пониманию, если ограничит свои переговоры Советом Десяти, и что, более того, действуя через Совет, он будет гораздо менее подвержен публичной критике. Я поддержал эти взгляды заявлением о том, что общая секретность, которая практиковалась, повсюду производила очень плохое впечатление, и по этой причине, если не по какой-либо другой, я был против этого. Молчание, с которым Президент выслушал мои замечания, показалось мне показательным для его отношения к этому совету, и его последующее продолжение секретных методов без изменений, если только это не касалось повышения секретности, доказало, что наши суждения по этому вопросу не совпадали. Единственным результатом моих заявлений, по-видимому, было то, что мистер Уилсон осознал, что я не одобряю его способ ведения переговоров. В сложившихся обстоятельствах я теперь думаю, что с моей стороны было грубой ошибкой так откровенно изложить свои взгляды.

Через два дня после того, как я написал цитируемую заметку (2 апреля 1919 г.), я сделал другую заметку, более общего характера, но в которой фигурирует следующее:

"Повсюду нарастают горечь и негодование по поводу скрытности, которая интерпретируется как неудача. Терпение людей на исходе. Их характер стал неистовым. Они устали от шепчущихся дипломатов.

"Невнятные признания, тайные интриги и тактика "любителей жвачки" дискредитированы. В наши дни мир не хочет ничего из этого. Оно презирает и ненавидит их. Чего требует мир, так это открыто провозглашенных честных заявлений. Государственный деятель, который стремится достичь своей цели извилистыми и подпольными путями, глуп или плохо информирован. Общественный деятель, который скорее хитер и скрытен, чем откровенен и смел, чьи методы скорее изворотливы, чем очевидны, следует по опасному пути, который не ведет ни к славе, ни к успеху.

"Тайная дипломатия, проклятие прошлого, - это угроза, от которой человек считал себя избавленным. Тот, кто воскрешает ее, навлекает на себя осуждение. Весь мир возрадуется, когда закончится день шепчущего".

Эта записка, прочитанная в настоящее время, звучит экстравагантно по мысли и несдержанно по выражению. Это было написано под влиянием эмоций, которые были глубоко взволнованы существовавшими тогда условиями. Время обычно смягчает суждения, а ход событий оставляет менее яркие впечатления. Перспектива, однако, становится более четкой, а пропорции - более точными, когда наблюдатель стоит на расстоянии. Хотя язык заметки вполне можно было бы изменить и сделать менее витиеватым, идея нуждается в незначительных изменениях. Общественная критика была широко распространенной и откровенной, и из использованных выражений было совершенно очевидно, что в обществе преобладало общее неодобрение того, как велись переговоры. Совет Четырех получил в прессе название "олимпийцы", и многоговорилось о "густом облаке таинственности", которое скрывало их от встревоженных толп, и о секретности, которая окутывала их работу. Газеты и корреспонденты в Париже открыто жаловались, а делегаты Конференции более сдержанно высказывали свою горечь по поводу господства, которое взяли на себя ведущие государственные деятели Великих держав, и секретных методов, которые они использовали. Это было, как можно заключить из процитированной заметки, тревожное и гнетущее время.

В качестве конкретных примеров пагубности тайных переговоров наиболее известны "Дело Фиуме" и "Шаньдунское урегулирование" из-за бури критики и протеста, которые они вызвали. Поскольку урегулирование в Шантуне было одним из главных разногласий между Президентом и мной, оно будет рассмотрено позже. Случай с Фиуме отличается. Что касается существа вопроса, я был полностью согласен с Президентом, но из-за того, как неуклюже он был решен, я был категорически против того, чтобы полагать, что секретные собеседования, на которых поощрялись ложные надежды, были причиной всех проблем, которые возникли позже. Если бы не эта секретность, я твердо уверен, что никакого "Дела Фиуме" не было бы.

Обсуждение итальянских претензий на территорию вдоль северной границы Королевства и на выход к Адриатическому морю началось, как только американская комиссия была создана в Париже, примерно в середине декабря 1918 года. Попытка итальянских эмиссаров состояла в том, чтобы побудить американцев, особенно президента, признать границу, установленную Лондонским пактом. Это соглашение, которое Италия потребовала от Великобритании и Франции принять в апреле 1915 года, прежде чем она согласилась объявить войну Австро-Венгерской империи, обязывало державы Антанты признать право Италии на определенные

территориальные приобретения за счет Австро-Венгрии в случае поражения Центральных империй. По линии границы, согласованной в Пакте, Италия получит некоторые важные острова и порты на побережье Далмации в дополнение к австрийскому Тиролю и итальянским провинциям Двойной монархии во главе Адриатики.

Когда это соглашение было подписано, распад Австро-Венгрии не рассматривался, или, по крайней мере, если бы он рассматривался, возможность его осуществления казалась очень отдаленной. Предполагалось, что территория Далмации, которая должна была быть приобретена по договору, подлежащему обсуждению в соответствии с условиями Пакта, с возвращением итальянских провинций передаст Италии военно-морской контроль над Адриатическим морем и обезопасит лишенное гаваней восточное побережье итальянского полуострова от будущего враждебного нападения Австро-Венгерской империи. Граница, установленная в соглашении, была по существу стратегической и основывалась в первую очередь на соображениях национальной безопасности Италии. Пока Империя существовала как Великая держава, граница Лондонского пакта, поскольку она касалась побережья Адриатики и островов, не была необоснованной, а территориальные требования чрезмерными.

Но завершение активных боевых действий осенью 1918 года, когда вступило в силу перемирие, обнаружило условия, совершенно отличные от тех, на которых основывались эти территориальные требования. Австро-Венгерская империя развалилась на куски без всякой надежды снова стать одной из Великих держав. Различные национальности, которые долгое время были беспокойны и несчастливы под властью Габсбургов, сбросили имперское иго, провозгласили свою независимость и обратились за признанием и защитой к союзникам. Поляки Империи присоединились к своим братьям из польских провинций России и Пруссии в возрождении своей древней нации; Богемия, Моравия и Словакия объединились в формировании нового государства Чехословакия; южные славяне Хорватии, Славонии, Боснии, Герцеговины и Далмации объявили о своем союзе со своим родственником Королевством Сербия; а Венгрия объявила о разрыве своего политического союза с Австрией. Одним словом, Двойная империя прекратила свое существование. Она больше не представляла угрозы национальной безопасности Италии. Таково было положение дел, когда делегаты Мирной конференции начали собираться в Париже.

Итальянские государственные деятели понимали, что эти новые условия могут вызвать серьезные вопросы относительно определенных территориальных уступок, которые должны были перейти к Италии по условиям Лондонского пакта, поскольку их стратегическая необходимость отпала с распадом Австро-Венгрии. Хотя у них были все основания предполагать, что Великобритания и Франция выполнят свое соглашение, вряд ли следовало ожидать, что в изменившихся условиях и при обстоятельствах, сопутствовавших переговорам и подписанию Пакта, британские и французские государственные деятели будут склонны протестовать против изменений предлагаемой границы, если Соединенные Штаты и другие нации, не являющиеся участниками соглашения, будут настаивать на изменениях в целях справедливости по отношению к новому государству сербов, хорватов и словенцев. Итальянские представители, очевидно, сочли целесообразным, ввиду сложившейся ситуации, увеличить, а не уменьшить свои притязания на побережье Далмации, чтобы у них могло быть что-то, что можно было бы уступить в качестве компромисса, не отказываясь от границ, установленных Лондонским пактом.

Также вероятно, что эти дополнительные требования были выдвинуты Италией, чтобы в какой-то мере компенсировать претензии югославян, которые через сербских делегатов в Париже выдвигали территориальные требования, которые итальянцы объявили экстравагантными и которые, в случае их удовлетворения, существенно сократили бы предлагаемые уступки Италии по Лондонскому пакту. Более того, итальянское правительство, по-видимому, было отнюдь не в восторге от идеи создания юго-славянского государства, настолько сильного, что оно могло бы стать коммерческим, если не военно-морским, соперником Италии в Адриатике. Итальянские делегаты в частных беседах выказывали большую горечь по отношению к славянам, которые, как они заявляли, будучи австрийскими подданными, вели войну против Италии и принимали участие в жестоких и распутных действиях, сопровождавших вторжение в северные итальянские провинции. Они утверждали, что было несправедливо позволять этим людям, просто изменив свою лояльность после поражения, избежать наказания за бесчинства, которые они совершили против итальянцев, и фактически извлечь выгоду из поражения. Эта антипатия к славянам бывшей империи в какой-то мере передалась сербам, которые, естественно, симпатизировали своим сородичам и которые также стремились создать сильное славянское государство с большой территорией и коммерческими возможностями на побережье Адриатического моря, которых было бы достаточно для удовлетворения торговых потребностей внутренних районов.

Хотя, возможно, существовали определенные опасения за национальную безопасность Италии из-за наличия в качестве соседа славянского государства с многочисленным и мужественным населением, обширными ресурсами и возможностью стать военно-морской державой в Средиземном море, реальная причина опасений, по-видимому, заключалась в том, что новая нация станет торговым соперником Италии на Адриатике и помешает ей обеспечить исключительный контроль над торговлей, к которому стремился ее народ и который, казалось, гарантировала им полная победа над Австро-Венгрией.

Двумя главными портами, располагающими обширными возможностями для судоходства и железнодорожных перевозок в Дунайские провинции Двойной империи и обратно, были Триест и Фиуме. Другие порты Далмации были небольшими и не имели возможностей для экстенсивного развития, в то время как крутой горный барьер между побережьем и внутренними районами, возвышавшийся почти от ватерлинии, делал строительство железной дороги с инженерной точки зрения практически неосуществимым, если не невозможным. Было очевидно, что, если бы Италия могла получить и порт Триест, и порт Фиуме, два доступных выхода для внешней торговли с территориями, лежащими к северу и востоку от Адриатического моря, она получила бы существенную монополию на морскую торговлю на побережье Далмации и в ее внутренних районах. Столь же очевидно, что владение Италией двумя портами поставило бы новое славянское государство в крайне невыгодное положение с коммерческой точки зрения, поскольку основной объем его экспорта и импорта должен был бы проходить через порт, находящийся в руках торгового конкурента, который мог бы, в случае разногласий или с целью сдерживания конкуренции, быть закрыт для славянских судов и товаров под тем или иным предлогом, даже если новое государство сочло бы целесообразным содержать торговый флот в соответствии с соглашением, предоставляющим ему право пользования портом.

Ввиду новых условий, возникших в результате распада Австро-Венгерской империи и союза южных славян, итальянские делегаты в Париже начали энергичную кампанию по получению

суверенитета или, по крайней мере, административного контроля над Фиуме и прилегающими побережьями и островами, поскольку в целом было признано, что Триест должен быть передан Италии. Итальянский спрос на Фиуме стал реальным, а не искусственным. Эта кампания проводилась посредством личных бесед с представителями основных держав, и особенно с представителями Соединенных Штатов, поскольку, очевидно, считалось, что основное противодействие требованию будет исходить именно оттуда, поскольку было известно, что президент выступает за общее предложение о том, что каждая нация должна иметь свободный доступ к морю и, по возможности, морской порт под своим собственным суверенитетом.

Некоторые американцы, несомненно, поощряли итальянских делегатов верить в то, что, хотя президент фактически не высказывался в пользу итальянского контроля над Фиуме, он симпатизирует этой идее и в конечном итоге согласится с ней точно так же, как он это сделал в случае передачи Италии Тироля с его австрийским населением. Убежденные этими заверениями в успехе, итальянские лидеры начали общенациональную пропаганду у себя дома с целью вызвать сильное общественное мнение в пользу приобретения порта. Эта пропаганда была начата, по-видимому, по двум причинам: во-первых, политическое преимущество, которое можно было получить, когда было объявлено, что синьору Орландо и его коллегам в Париже удалось добиться признания их требований, и, во-вторых, возможность повлиять на президента с целью скорейшего принятия решения, продемонстрировав силу и единство итальянского национального духа в требовании аннексии маленького города, большая часть населения которого, как утверждалось, имеет итальянскую кровь.

Идея о том, что Фиуме - итальянский город, усердно распространявшаяся по всей Италии, возбудила чувства людей сильнее, чем могли бы это сделать любые политические или экономические аргументы. Тот факт, что пригороды, которые на самом деле были такой же частью муниципалитета, как и территория внутри самого города, были населены в основном югославянами, игнорировался, высмеивался или отрицался. То, что югославяне, несомненно, превосходили по численности итальянцев в сообществе, когда к нему относились как к единому целому, не имело никакого значения для пропагандистов, утверждавших, что Фиуме был итальянцем. Они требовали его аннексии на основании "самоопределения", хотя и отказывались признать этот принцип применимым к жителям австрийского Тироля и не смогли поднять какой-либо вопрос в связи с этим в случае с портом Данциг. Итальянских ораторов и прессу не смутила непоследовательность их позиций, а итальянские государственные деятели в Париже, когда на это обратили их внимание, ответили, что случаи были разными, утверждение, которое было бы трудно подтвердить фактами или убедительными аргументами.

В то время как пропаганда продвигалась в Италии с возрастающей энергией, синьору Орландо и барону Соннино, как мне сообщил один из итальянской группы, были даны дополнительные заверения, что президент Вильсон почти готов признать справедливость итальянских претензий к Фиуме. Только во второй половине марта 1919 года эти государственные деятели начали подозревать, что их дезинформировали и что влияние их американских друзей на мистера Уилсона было не таким сильным, как им внушали. Это было неприятное пробуждение. Они оказались в трудном положении. Слишком поздно, чтобы утихомирить вспыльчивый нрав итальянского народа, у итальянских лидеров в Париже не было иного выбора, кроме как с еще большей энергией выдвигать свои требования, поскольку неспособность заполучить Фиуме означала почти неизбежную катастрофу для министерства Орландо.

После бесед с бароном Соннино и некоторыми другими, связанными с итальянской делегацией, я пришел к выводу, что они зайдут так далеко, что откажутся заключать мир с Германией, если Адриатический вопрос не будет сначала урегулирован к их удовлетворению. В меморандуме от 29 марта я написал: "Это вызовет опасный кризис", и, комментируя вероятное будущее этой темы, я заявил:

"Я опасаюсь, что президент продолжит полагаться на частные интервью и свою силу убеждения, чтобы заставить итальянцев отказаться от своих экстравагантных притязаний. Я уверен, что он не сможет этого сделать. Напротив, его разговоры скорее укрепят, чем ослабят решимость итальянцев. Он должен сейчас сказать им, что он не согласится на передачу Фиуме Италии. Это вызвало бы гнев и горечь, но ничто по сравнению с негодованием, которое возникнет, если неопределенность продлится еще дольше. Я выскажу Президенту свое мнение при первой возможности. [Я сделал это несколько дней спустя.]

"Будущее омрачено ситуацией на Адриатике, и я ожидаю взрыва до того, как вопрос будет решен. Хорошо, что президент посетил Италию именно тогда, когда он это сделал, и когда его приветствовали благословениями, а не проклятиями. Тайная дипломатия пожинает новый урожай проклятий и осуждений. Прекратится ли когда-нибудь эта практика?"

В течение первых трех недель апреля были удвоены усилия, направленные на то, чтобы поколебать решимость президента поддерживать претензии югославян на Фиуме и прилегающую территорию, но безрезультатно. Были предложены все формы компромисса в отношении границ и портовых привилегий, которые не лишали Италию суверенитета, но были признаны неприемлемыми. Итальянцы, удерживаемые давлением пробудившегося национального духа, и президент, твердый в убеждении, что претензии Италии на порт несправедливы, оставались непреклонными. Обе стороны предпринимали попытки найти какие-то точки соприкосновения для достижения соглашения, но так и не были найдены. По мере приближения времени представления Договора германским полномочным представителям, которые, как ожидалось, прибудут в Париж 26 апреля, итальянские делегаты дали понять, что они не будут присутствовать на заседании, на котором должен был быть представлен документ, если до заседания не будет достигнуто удовлетворительного понимания в отношении Фиуме. Я сомневаюсь, что эта угроза исходила с одобрения и по совету американских друзей итальянцев, которые усердно пытались убедить президента пойти на компромисс. Американец, знакомый с характером мистера Уилсона, понял бы, что пытаться принуждать его таким образом было бы безумием, поскольку, по всей вероятности, это возымело бы эффект, прямо противоположный желаемому.

Итальянские делегаты, по-видимому, неправильно истолковали характер Президента. Они допустили ошибку. Их угроза покинуть Конференцию привела к совершенно иному результату, чем они ожидали и на что надеялись. Когда мистер Уилсон узнал об итальянской угрозе, он встретил ее публичным заявлением о своей позиции в отношении спора, которое было задумано как призыв к народу Италии отказаться от претензий на Фиуме и отвергнуть политику своего правительства, настаивающего на несправедливом урегулировании. Это заявление было передано прессе во второй половине дня 23 апреля, и французская газета, содержащая его, была вручена, как утверждалось, синьору Орландо в резиденции президента, где был собран Совет четырех. Он немедленно отозвал свою кандидатуру, выступил со встречным заявлением и на следующий день уехал из Парижа в Рим скорее из-за своего возмущения

курсом, принятым президентом, чем из-за прозвучавшей угрозы. Барон Соннино тоже отбыл на следующий день.

В мои намерения не входит дальнейшее изучение хода событий после кризиса, который был спровоцирован опубликованным заявлением Президента и последовавшим за этим отъездом основных итальянских делегатов. Последствия для итальянского народа общеизвестны. Буря народного гнева против президента прокатилась по Италии из конца в конец. Из самого почитаемого итальянцами человека он превратился в самого ненавистного. Как никакие слова похвалы и восхищения не были слишком экстравагантными, чтобы быть сказанными о нем, когда он посетил Рим в январе, так и никакие слова оскорбления или проклятия не были слишком грубыми, чтобы охарактеризовать его после его публичного заявления по Адриатическому вопросу. Никогда еще не было более полного изменения общественного отношения к отдельному человеку.

Причина перечисления фактов спора в Фиуме, который был одним из самых неприятных инцидентов, имевших место в Париже во время переговоров, заключается в том, чтобы четко показать последствия тайной дипломатии. Обсуждение причин или вероятных причин возвращения итальянских государственных деятелей в Париж до того, как Мирный договор был передан немцам, ничего не добавило бы к рассматриваемому вопросу, в то время как то же самое можно сказать о последующей оккупации Фиуме итальянскими националистами под предводительством фанатичного Д'Аннунцио, без полномочий своего правительства, но с восторженного одобрения итальянского народа.

Через пять дней после отъезда итальянского премьера и его министра иностранных дел из Парижа у меня состоялась продолжительная беседа с хорошо известным итальянским дипломатом, который был близким другом как синьора Орландо, так и барона Соннино и который принимал самое активное участие в секретных переговорах относительно границ Италии, которые велись в Париже с середины декабря. Этот дипломат был крайне озлоблен всем этим делом и не прилагал никаких усилий, чтобы скрыть свои взгляды относительно причин сложившейся критической ситуации. В протоколе нашей беседы, который я написал сразу после того, как он покинул мой кабинет, значит следующее:

Он воскликнул: "Один говорит вам одно, и это неправда; затем другой говорит вам другое, и это тоже неправда. Чему можно верить? Что можно сделать? Это безнадежно. Такое количество тайных встреч с разными людьми просто ужасно", — Он развел руками, — "Теперь у нас есть результат. Это ужасно!"

Я рассмеялся и сказал: "Я заключаю, что вам не нравится тайная дипломатия".

"Я не знаю, я не знаю", - пылко воскликнул он. "Все наши проблемы происходят от этих тайных встреч четырех человек [имеется в виду Большая четверка], которые не ведут записей и рассказывают разные истории о том, что происходит. Во всем виновата секретность. Мы не могли ни на кого положиться. Бегать по округе и встречаться с этим человеком и с той женщиной - это не выход. Большинство людей сочувствуют тебе, когда ты один, а затем бросают тебя, когда оказываются с другими. Это причина большой горечи и недоверия. *Тайная дипломатия - полный провал.* Это слишком тяжело выносить. Некоторые мужчины умеют только шептаться. Им нельзя доверять. Мне это не нравится.

"Что ж, - сказал я, - вы не можете обвинять меня в подобном способе ведения бизнеса".

"Я не могу, - ответил он, - ты говоришь мне правду. Может, мне это и не нравится, но, по крайней мере, ты не питаешь ложных надежд".

Предшествующий разговор, без сомнения, выражал истинные чувства членов итальянской делегации в то время. Отвращение к конфиденциальным личным беседам и к тому, что они полагались на личное влияние, а не на существо своего дела, было естественной реакцией после того, как им не удалось добиться одобрения требований Италии президентом этими средствами.

Политика Италии в отношении Флуме разбилась о скалу твердой решимости президента Вильсона, что у югославян должен быть морской порт на Адриатике, достаточный для их нужд, и что Италия не должна контролировать подходы к этому порту. С крушением политики Фиуме вовремя ушло правительство Орландо, которое не смогло выполнить обещания, данные им своему народу. Слишком поздно они поняли, что тайная дипломатия потерпела неудачу и что они совершили ошибку, полагаясь на нее. Неудивительно, что два руководителя итальянской делегации, вернувшись в Париж и возобновив свои обязанности на Конференции, воздержались от попыток тайно организовать урегулирование Адриатического вопроса. "Посредники", на которых они раньше полагались, больше не использовались. Тайная дипломатия была предана анафеме. Они дорого заплатили за урок, который им преподали.

Когда вспоминаешь переговоры в Париже с декабря 1918 по июнь 1919 года, характерная для них скрытность становится совершенно очевидной. Казалось, все разговаривали шепотом и никогда не говорили ничего стоящего, кроме как по секрету. Открытые заседания Конференции были организованы заранее. Они были официальными и формальными. Соглашения и сделки заключались за закрытыми дверями. Эта секретность началась с обмена мнениями относительно Лиги Наций, после чего был создан Совет десяти, заседания которого должны были проводиться в тайне. Затем последовали секретные заседания Комиссии по Лиге и многочисленные неофициальные беседы Президента с одним или несколькими премьер-министрами союзных держав, факты, касающиеся которых, не были разглашены американским комиссарам. Позже, по возвращении мистера Уилсона из Соединенных Штатов, недовольство и жалобы по поводу огласки, которой были преданы некоторые заседания Совета Десяти, побудили к созданию Совета четырех, в результате чего секретность переговоров практически не нарушалась. Если к этому краткому описанию растущей секретности работы руководящих органов Мирной конференции добавить постоянно происходившие интриги и личные сделки, "перекатывание бревен" — если использовать термин, знакомый американской политике, — которое практиковалось, то отчет не заслуживает похвалы, и найдется много тех, кто его осудит. Ввиду частых и решительных заявлений в пользу "открытой дипломатии" и популярного толкования, придаваемого фразе "Открыто заключенные соглашения", результатом секретных методов, используемых ведущими участниками переговоров в Париже, стало разрушение доверия общественности к искренности этих государственных деятелей и предъявление им обвинений в проведении политики, которую они сами осуждали и отвергали. Естественно, президент Вильсон, который был особенно серьезен в своем осуждении секретных

переговоров, пострадал больше, чем его иностранные коллеги, чья реальная поддержка "открытой дипломатии" всегда вызвала сомнения, хотя все они в какой-то мере упали в глазах общественности из-за того, как велись переговоры.

Критика и осуждение, высказываемые с разной степенью интенсивности, были результатом обманутых надежд народов мира, которые с уверенностью ожидали Мирной конференции в Париже как первого крупного и решающего изменения в новой дипломатии, которое сбросит покров тайны, который в прошлом был признанной атрибутикой дипломатических переговоров. Протокол парижского разбирательства в данном конкретном случае вызывает сожаление. Это свидетельство отказа от принципов, неспособности следовать безоговорочно провозглашенным заповедям, отказа на деле, если не на словах, от нового и лучшего типа международных отношений.

В мои намерения не входит возлагать вину за увековечение старых и дискредитировавших себя практик на какого-либо одного человека. Поступить так было бы несправедливо, поскольку многие предпочли старый путь и должны разделить ответственность за его сохранение. Но по мере того, как секретность становилась все более и более непроницаемой и поскольку президент молча соглашался или, по крайней мере, не высказывал недовольства подобной практикой, я понял, что в этом вопросе, как и в других, наши суждения расходились, а взгляды были непримиримы. Поскольку мое несогласие с методом ведения разбирательства было очевидным, я не могу не предположить, что это решительное расхождение существенно повлияло на отношения между мистером Уилсоном и мной и что он рассматривал меня как неблагоприятного критика его курса, позволившего остаться незамеченным секретности, которая характеризовала переговоры.

Внимание делегатов Мирной конференции, представлявших малые нации, с самого начала было направлено на то, что им было отказано в ознакомлении с условиями Договора, которые формулировались главными членами делегаций Пяти великих держав. Нет сомнения, что поначалу их ментальным настроением была уверенность в том, что политика секретности не будет продолжена за пределами неофициальных встреч, предварительных и необходимых для организации и процедуры Конференции; но по мере того, как дни превращались в недели, а недели - в месяцы, и по мере того, как информация о фактических переговорах, которая доходила до них, становилась все более и более скудной, они больше не могли закрывать глаза на тот факт, что их национальные права и чаяния признавались или отрицались лидерами Великих держав без согласия и даже без полного ведома делегатов жизненно заинтересованных стран.

За исключением нескольких из этих делегатов, которым удалось установить тесные личные отношения с некоторыми членами "Большой четверки", секретность обсуждений и решений, касающихся урегулирования по Договору, вызвала изумление и возмущение. Было очевидно, что это должен был быть "мир под диктовку", а не "мир путем переговоров", мир, продиктованный Великими державами не только врагу, но и своим собратьям по войне. Некоторые делегаты открыто критиковали применявшиеся тайные методы, но большинство промолчало. Однако вряд ли можно сомневаться в том, что большинство делегатов были практически единодушны в неодобрении секретности заседаний, и это неодобрение можно было обнаружить даже среди делегаций Великих держав. Это было принято меньшими

нациями, потому что казалось невежливым и бесполезным противодействовать объединенной воле контролирующей олигархии. Естественно, что делегаты менее влиятельных государств должны были чувствовать, что их страны пострадают в условиях мира, если они открыто осудят оказанное им обращение как посягающее на достоинство представителей независимых суверенитетов. В любом случае не было подано официального протеста против того, что их лишили знаний, на которые они имели право, - лишения, которое поставило их и их страны в подчиненное и, в некоторой степени, унижительное положение.

Кульминация этой политики секретности по отношению к группе делегатов наступила накануне вручения Мирного договора немецким представителям, которые ожидали этого события в Версале. По решению Совета глав государств, принятому за три недели до назначенного срока, на пленарном заседании Конференции по предварительным мирным переговорам в день, предшествующий передаче полного текста Договора Германии, был представлен только краткий обзор Договора. Делегатам небольших воюющих стран не разрешалось знакомиться с фактическим текстом документа до того, как его увидят их побежденные противники. К нациям, которые доблестно сражались и терпели агонию во время войны, относились не более внимательно, чем к их врагам, в том, что касалось точных условий мира. Аргументы, которые можно было бы привести на основании практической необходимости небольшой группы, занимающейся вопросами и определяющей урегулирование, кажутся недостаточными для оправдания применения правила секретности к делегатам, присутствовавшим на Конференции по предварительным условиям заключения мира. Не будет слишком суровым сказать, что это нарушало равные права независимых и суверенных государств и при менее критических условиях было бы воспринято полномочными представителями меньших наций как оскорбление. Даже в делегациях Великих держав раздался возмущенный ропот против такого непростительного и неслыханного обращения с союзниками. Ни один человек, чей разум не был искажен предрассудками или во власти политической целесообразности, не мог одобрить это или стать его апологетом. Секретность и интриги, которые были возможны только благодаря секретности, омрачали почти все переговоры в Париже, но в этом заключительном акте сокрытия фактического текста Договора от делегатов большинства стран, представленных на Конференции, дух секретности, похоже, сошел с ума.

Психологическое воздействие секретности на тех, кого держат в неведении, нетрудно проанализировать. Они следуют обычным процессам и могут быть сформулированы следующим образом: секретность порождает подозрение; подозрение, сомнение; сомнение, недоверие; а недоверие порождает недостаток откровенности, который тесно связан с секретностью. В результате получается порочный круг, самой сутью которого являются обман и интрига. Секретность и ее естественные последствия создали дипломатии популярную репутацию за обман, двурушничество и, в большей или меньшей степени, за беспринципные и бесчестные методы достижения желаемых целей, репутацию, которая нашла выражение в ироническом определении дипломата как "честного человека, отправленного лгать за границу на благо своей страны".

Настало время, когда дурная слава, которую так долго носила дипломатия, могла и должна была быть устранена. "Открытые соглашения, заключенные открыто" взывали к народному чувству антипатии к тайной дипломатии, результатом которой, как обычно считалось, стала Великая война. Парижская конференция, как представляется, предоставила заманчивую возможность перевернуть страницу и начать новую и лучшую главу в анналах международных отношений. Для

этого требовалась твердая цель - отказаться от старых методов, настаивать на открытости и откровенности, не поддаваться на соглашения, которые шепотом заключались. Выбор между старым и новым способами должен был быть определенным и окончательным. Это должно было быть сделано в самом начале переговоров. Это было сделано. Соблюдалась секретность. Таким образом, дипломатия, несмотря на объявленное намерение реформировать свою практику, сохранила налет зла, который делает ее несовместимой с духом добросовестности и открытости, характерным для лучшей мысли нынешней эпохи. Мало что указывает на то, что дипломатия поднялась на более высокий уровень или завоевала лучшую репутацию в мире в целом, чем она обладала до того, как страны собрались в Париже для заключения мира. Эта неспособность вывести необходимый механизм международных отношений из колеи, глубоко проторенной многовековой практикой, является одним из прискорбных последствий мирных переговоров. Так много можно было бы сделать, но ничего не было сделано.

ГЛАВА XVIII

ПОСЕЛЕНИЕ ШАНТУНГ

Шаньдунское урегулирование не было столь очевидным предметом тайных переговоров, как кризис вокруг распоряжения Фиуме, но в конце концов решение было принято именно таким методом. Спор между Японией и Китаем относительно того, какая страна должна стать обладательницей бывшей немецкой собственности и прав на полуострове Шаньдун, не решался почти до последнего момента перед заключением Договора с Германией. Под давлением необходимости подготовить документ для передачи немецким делегатам президент Вильсон, М. Клемансо и г-н Ллойд Джордж, составляющие Совет глав государств в отсутствие синьора Орlando в Риме, издали приказ, предписывающий Редакционному комитету Конференции подготовить статьи для Договора, воплощающие принятое Советом решение. Это решение, благоприятствовавшее японским претензиям, было результатом конфиденциальной договоренности с японскими делегатами, по которой в случае удовлетворения их требований они отзывали свою угрозу отказаться от подписания Мирного договора, соглашались не настаивать на предлагаемой поправке к Пакту, провозглашающей расовое равенство, и устно обещали восстановить Китаю в ближайшем будущем определенные права суверенитета над территорией, которые не были подтверждены письменно или официальным публичным заявлением.

Справедливо предположить, что, если бы противоречивые претензии Японии и Китая на предполагаемые права Германии на китайскую территорию были урегулированы по существу с помощью беспристрастной комиссии, назначенной Конференцией, положения Договора, касающиеся распоряжения этими правами, сильно отличались бы от тех, которые "Тройка" распорядилась разработать. Перед комиссией Конференции не могло быть выдвинуто никаких убедительных доводов в пользу признания японских притязаний на основе соглашения Японии присоединиться к Лиге Наций или отказаться от попытки включить в Пакт декларацию о равенстве рас. Только благодаря тайным беседам и секретным соглашениям угроза японских делегатов могла быть успешно реализована. Корректировка на такой основе не имела ничего общего со справедливостью дела или с задействованными юридическими правами и принципами. Угроза была направлена на то, чтобы вынудить арбитров соблюдать условия договора, поставив под угрозу успех плана создания Лиги Наций — если использовать некрасивое слово, это был вид "шантажа", не чуждый международным отношениям в прошлом.

Это стало возможным благодаря тому, что заседания Совета глав государств и разговоры, касающиеся Шаньдуна, были секретными.

То, что президент Вильсон был убежден, что японские делегаты откажутся принять Пакт Лиги Наций, если претензии Японии на права Германии будут отклонены, стало бедствием для Китайской Республики и прискорбием для предполагаемой справедливости, прописанной в Договоре. Не менее прискорбно было и то, что президент считал, что без присоединения Японии к Пакту формирование Лиги окажется под угрозой, если не будет фактически предотвращено. И особенно прискорбно было то, что Президент считал создание Лиги в соответствии с положениями Пакта превыше всех других соображений и что для достижения этой цели были бы оправданы почти любые жертвы. У меня сложилось впечатление, что отъезд синьора Орlando и барона Соннино из Парижа и неопределенность относительно их возвращения, чтобы дать официальное согласие на заключение Договора с Германией, неопределенность, существовавшая во время решения Шаньдунского вопроса, были во многом связаны с беспокойством президента относительно позиции Японии. Он, несомненно, чувствовал, что тот факт, что две из Пяти Великих держав в последний момент откажутся принять Договор, содержащий Пакт, поставит под угрозу план создания Лиги и сильно воодушевит его противников в Соединенных Штатах. Его рассуждения были логичны, но, по моему мнению, основывались на ложной предпосылке, что японцы выполняют свою угрозу отказаться от принятия Договора и вступить в Лигу Наций, если они не добьются уступки прав Германии. Я не верил в то время и не верю сейчас, что Япония осуществила бы свою угрозу. Правительство Токио никогда бы не отказалось от превосходящего международного положения, которое она занимала как одна из Пяти Великих держав на Конференции и которое она будет занимать в Лиге Наций в качестве одной из Главных держав при формировании Исполнительного совета. Японские делегаты не рискнули бы потерять эту позицию, приняв курс, проводимый итальянцами.

Случаи были разными. Независимо от того, какие действия предпринимала Италия, она продолжала бы оставаться Великой державой в любой организации мира, основанной на классификации наций. Если бы она не вступила в Лигу в соответствии с Германским договором, она, безусловно, вступила бы позже и, несомненно, занимала бы влиятельное положение в организации, независимо от того, подписали ли ее делегаты Пакт или приняли его в другом договоре или путем присоединения. С Японией все было не так. Были основания полагать, что, если ей с самого начала не удастся стать одной из Главных держав, другой возможности занять столь высокое место в концерте наций ей, возможно, никогда не представится. Места, которые ее делегаты получили в Совете Десяти, вызвали критику и недовольство в определенных кругах, а исключение японца из Совета глав государств показало, что положение Японии как равной другим Великим державам отнюдь не было прочным. Эти указания на место Японии в международной олигархии, должно быть, были очевидны для ее полномочных представителей в Париже, которые, по всей вероятности, доложили о ситуации Токио. С точки зрения политики выполнение угрозы вывода войск представляло опасность для престижа Японии, которой дипломаты, представлявшие ее, никогда бы не подверглись, если бы они были такими осторожными и проницательными, какими казались. Президент не придерживался этого мнения. Мы радикально разошлись в наших суждениях относительно искренности японской угрозы. Он показал, что верит в то, что она будет приведена в исполнение. Я верил, что этого не будет.

Насколько мне известно, какова была позиция британских и французских государственных деятелей относительно распоряжения правами на Шантунг, хотя я читал мнения некоторых авторов по этому вопросу, но я знаю, что фактическое решение оставалось за президентом. Если бы он отказался признать претензии Японии, они никогда бы не были удовлетворены, и этот грант не был бы прописан в Договоре. Все свидетельствует о том, что он осознавал эту ответственность и что уступка Японии была произведена не по ошибке или неправильному пониманию прав сторон, а была сделана намеренно и с полным пониманием того, что Китаю отказывают в том, что при других обстоятельствах было бы присуждено ей. Если бы это не было сделано по причинам, полностью независимым и не связанным с обсуждаемым вопросом, президент не принял бы такого решения.

В мои намерения не входит вдаваться в подробности происхождения немецкой аренды Киао-Чау (порта Цинтау) и экономических концессий в провинции Шаньдун, приобретенных Германией. Достаточно сказать, что, воспользовавшись ситуацией, вызванной убийством нескольких священников-миссионеров в провинции, немецкое правительство в 1898 году вынудило китайское правительство заключить договоры, предоставляющие на девять лет аренду и концессии, по которым суверенная власть над этой "Святой землей" Китая фактически переходила к Германии, которая сразу же улучшила гавань, укрепила арендованную территорию и начала строительство железной дороги и эксплуатацию полуострова Шаньдун.

Начало мировой войны застало Германию во владении арендованной территорией и под существенным контролем территории, находящейся под концессией. 15 августа 1914 года японское правительство предъявило *ультиматум* правительству Германии, в котором от последнего требовалось "передать в срок не позднее 15 сентября императорским властям Японии, без каких-либо условий или компенсации, всю арендованную территорию Киао-Чау с целью возможного возвращения ее Китаю".

В связи с невыполнением немцами этих требований японское правительство высадило войска и совместно с небольшим британским контингентом овладело арендованным портом и оккупировало территорию, через которую проходила немецкая железная дорога, вплоть до создания гражданского правительства в дополнение к размещению гарнизона на линии японскими войсками. Очевидно, фактическая оккупация этой китайской территории привела к изменению политики императорского правительства в Токио, поскольку в декабре 1914 года барон Като, министр иностранных дел, заявил, что вопрос о возвращении Цинтау Китаю "должен быть решен в будущем" и что японское правительство не давало никаких обещаний сделать это.

Это заявление, которое, казалось, противоречило *ультиматуму* Германии, было сделано в японском сейме. За этим в январе 1915 года последовало знаменитое "Двадцать одно требование", предъявленное правительству в Пекине. Нет необходимости углубляться в эти требования дальше, чем процитировать первое, под которым должен был подписаться Китай.

"Китайское правительство соглашается с тем, что, когда японское правительство в дальнейшем обратится к правительству Германии с просьбой о передаче всех прав и привилегий любого характера, которыми пользуется Германия в провинции Шаньдун, будь то закрепленных договором или любым другим способом, Китай даст на это свое полное согласие".

Важным моментом, который следует отметить в этом требовании, является то, что Япония не считала, что оккупация Киао-Чау и захват немецких концессий передали ей право собственности, но рассчитывала на будущую передачу по договору.

"Двадцать одно требование" настойчиво выдвигалось японским правительством и в конце концов приняло форму *ультиматума* в отношении всех "Требований", кроме группы V. Пекинское правительство было не в том политическом или военном состоянии, чтобы сопротивляться, и, чтобы избежать открытого разрыва со своим агрессивным соседом, заключило договор, удовлетворяющий требования Японии.

Китай, после действий, предпринятых Соединенными Штатами 3 февраля 1917 года, 14 марта разорвал дипломатические отношения с Германией, а пять месяцев спустя объявил ей войну, объявив в то же время, что договоры, конвенции и соглашения между двумя странами были аннулированы декларацией. Относительно того, действительно ли состояние войны отменяет международный договор такого характера, как Китайско-германский мирный договор 1898 года, может быть поднят некоторый вопрос в соответствии с общепринятыми нормами международного права на том основании, что это была уступка суверенных прав и представляло собой международный сервитут в пользу Германии на затронутой ею территории. Но в данном конкретном случае неоправданное давление, примененное правительством Германии для принуждения Китая к заключению договора, вносит еще один фактор в проблему и исключает его из любого общего правила, согласно которому договоры такого характера просто приостанавливаются, а не отменяются войной между сторонами. Казалось бы, нельзя привести никаких веских аргументов в пользу приостановления действия, поскольку действие этого правила привело бы к возрождению и увековечиванию несправедливого и неоправданного деяния. С моральной и юридической точки зрения китайское правительство было правильно, денонсировав международный договор и соглашения с Германией и рассматривая территориальные права, приобретенные путем принуждения, как утраченные.

Таким образом, представляется, что, поскольку японское правительство признало, что права в провинции Шаньдун не перешли к Японии в результате насильственной оккупации Киао-Чау и немецких концессий, эти права прекратили свое существование, когда Китай объявил войну Германии, и что Китай, следовательно, имел право восстановить полный суверенитет над районом, где такие права существовали ранее.

Это правда, что впоследствии, 24 сентября 1918 года, китайское и японское правительства путем обмена нотами в Токио заключили соглашения, затрагивающие японскую оккупацию железной дороги Киао-Чау-Цинань и прилегающей территории, но правительственная ситуация в Пекине была слишком нестабильной, чтобы отклонять какие-либо требования японского правительства. На самом деле действия японского правительства были очень похожи на действия правительства Германии в 1898 году. Изучение этих записок раскрывает тот факт, что японцы обладали признанными немецкими правами, но ничто в записках не указывает на то, что они находились там на законных основаниях или что китайское правительство признало их право на оккупацию.

Таково было положение дел, когда Мирная конференция собралась в Париже. В 1898 году Германия силой вынудила Китай уступить ей определенные права в провинции Шаньдун. Япония захватила эти права силой в 1914 году и угрозами вынудила Китай в 1915 году согласиться на ее распоряжение ими, когда они были законно переданы по договору в конце

войны. Китай в 1917 году, вступив в войну против Германии, денонсировал все договоры и соглашения с Германией, так что уступленные права больше не существовали и не могли быть юридически переданы Германией Японии по Мирному договору, поскольку титул находился в Китае. Фактически любая передача или распоряжение правами в Шаньдуне, ранее принадлежавшем Германии, была бы передачей или распоряжением правами, полностью принадлежащими Китаю, и лишила бы эту страну части ее полного суверенитета над затронутой территорией.

Хотя этот взгляд на прекращение прав Германии в Шаньдуне был явно справедливым, и его принятие способствовало бы сохранению постоянного мира на Дальнем Востоке, правительства союзных держав в начале 1917 года, еще до разрыва дипломатических отношений между Китаем и Германией, откликнулись на просьбу Японии поддержать "по случаю Мирной конференции" ее претензии в отношении этих прав, которые тогда существовали. Представители Великобритании, Франции и Италии в Париже были, таким образом, ограничены или, по крайней мере, смущены обещаниями, которые их правительства дали в то время, когда они были не в состоянии отказать Японии в просьбе. Они могли бы стоять на юридическом основании, что после отмены Китаем Мирного договора 1898 года никаких прав Германии в Шаньдуне на момент проведения Мирной конференции не существовало, но они, очевидно, не желали занимать такую позицию. Возможно, они полагали, что это была та почва, которую они не могли использовать ввиду обязательств своих правительств; или, возможно, они предпочли позволить Соединенным Штатам принять на себя основную тяжесть японского негодования за вмешательство в амбициозные планы японского правительства в отношении Китая. Не может быть никаких сомнений в том, что политические и, возможно, коммерческие интересы повлияли на отношение европейских держав к Шаньдунскому вопросу.

Президент Вильсон и американские уполномоченные, не стесненные предыдущими обязательствами, были решительно против того, чтобы согласиться с требованиями японского правительства. Этот вопрос часто рассматривался в первые дни переговоров, и, по-видимому, не было расхождений во взглядах относительно справедливости притязаний Китая на восстановление полного суверенитета над территорией, пострадавшей от аренды и концессий Германии. Эти взгляды еще больше укрепились в результате постановки вопроса перед Советом Десяти. 27 января японцы изложили свою позицию в Совете при участии китайских делегатов; а 28-го доктор В.К. Веллингтон Ку выступил от имени Китая. В заметке о встрече я записал, что "он просто ошеломил японцев своими аргументами". Я полагаю, что это мнение было общим для всех, кто слушал две презентации. Фактически, это произвело такое впечатление на самих японцев, что один из делегатов позвонил мне на следующий день и попытался компенсировать эффект, заявив, что Соединенные Штаты, поскольку они не обещали поддержать утверждение Японии, будут обвинены, если Киао-Чау будет возвращен непосредственно Китаю. Он добавил, что в Японии были напряженные настроения по этому поводу. Это была косвенная угроза того, что произойдет с дружественными отношениями между двумя странами, если претензии Японии будут отклонены.

Заседания Комиссии по Лиге Наций и отсутствие президента Вильсона в Париже прервали дальнейшее рассмотрение Шаньдунского вопроса до конца марта, когда возник Совет четырех. Поскольку этот вопрос был всесторонне обсужден в январе в Совете Десяти, окончательное решение остается за Советом Четырех. Какие обсуждения происходили в последнем совете, я не знаю из-за секретности, которая соблюдалась в отношении их обсуждений. Но я

предполагаю, что президент твердо отстаивал права китайцев, поскольку этот вопрос оставался нерешенным до конца апреля.

21 апреля барон Макино и виконт Чинда обратились ко мне по этому вопросу, и я откровенно сказал им, что они должны доказать справедливость японских претензий, что они этого не делали и что я сомневаюсь в их способности сделать это. Я обнаружил также, что Президент предложил, чтобы Пять держав действовали в качестве попечителей бывших прав Германии в Шаньдуне, но что японские делегаты заявили, что они не могут согласиться с предложением, которое по своей природе было компромиссом, призванным преодолеть существующую ситуацию, которая из-за близкого приближения завершения заключения Договора становилась все более и более острой.

26 апреля Президент на конференции с американскими комиссарами выразил глубокую озабоченность существующим состоянием спора и попросил меня снова встретиться с японскими делегатами и попытаться отговорить их от настаивания на своих требованиях и побудить их рассмотреть предложенную международную опеку. Вечером того же дня двое японцев пришли по просьбе в мой офис и посоветовались с профессором Э.Т. Уильямсом, главным советником Комиссии по делам Дальнего Востока, и со мной. После часовой беседы виконт Чинда предельно ясно дал понять, что Япония намерена настаивать на своем "фунте мяса". И мистеру Уильямсу, и мне было очевидно, что ничего нельзя было сделать даже для достижения компромисса, хотя внешне он был выгоден Японии, поскольку она признала существование прав Германии, которые, по утверждению Китая, были аннулированы.

28 апреля я представил полный отчет об интервью мистеру Уайту и генералу Блисссу на нашем обычном утреннем собрании. Позже утром президент позвонил мне, и я проинформировал его о твердой решимости японцев настаивать на своих требованиях. Что произошло между моим разговором с Президентом и пленарным заседанием Конференции по предварительным условиям мира во второй половине дня, на котором был принят Пакт Лиги Наций, я на самом деле не знаю, но предполагается, что японцам было обещано удовлетворительное урегулирование в отношении Шаньдуна, поскольку они объявили, что не будут настаивать на поправке о "расовом равенстве" на сессии, поправке, на которой, как они указали, они намерены настаивать.

После заседания Конференции я составил следующий меморандум о сложившейся ситуации:

"Сегодня днем на пленарном заседании Мирной конференции барон Макино говорил о предложенной им поправке к Пакту, провозглашающей "расовое равенство", но сказал, что не будет настаивать на этом.

"Из того, что сказал мне Президент, я заключил, что он склонен согласиться с претензиями Японии в отношении Киао-Чау и Шаньдуна. Он также показал мне письмо от ... к Макино, в котором говорилось, что он сожалеет об их претензиях, которые не были окончательно урегулированы до Заседания.

"Из всего этого я вынужден сделать вывод, что была заключена сделка, по которой японцы соглашались подписать Пакт в обмен на признание их требований. Если это так, то это несправедливое соглашение.

"Очевидно, президент собирается сделать это, чтобы избежать отказа Японии от вступления в Лигу Наций. Это отказ от принципа самоопределения, переход миллионов китайцев от одного иностранного хозяина к другому. Это еще одно из тех секретных соглашений, которые пронизывают "Четырнадцать пунктов" и разрушают справедливый мир.

"По моему мнению, было бы лучше позволить Японии остаться вне Лиги, чем бросить Китай и поступиться нашим престижем на Дальнем Востоке ради "похлебки" — а это и есть похлебка. Я боюсь, что уже слишком поздно что-либо предпринимать, чтобы спасти ситуацию".

Г-н Уайт, генерал Блисс и я на нашей встрече тем утром перед пленарным заседанием и позже, когда мы обсуждали то, что произошло на сессии, были единодушны во мнении, что права Китая должны быть сохранены, даже если Япония выйдет из Мирной конференции. Мы все были возмущены идеей подчиниться требованиям Японии и согласились с тем, что президенту следует сообщить о нашей позиции, поскольку мы не хотели, чтобы создалось впечатление, что мы каким-либо образом одобряем присоединение к претензиям Японии или даже их компрометацию.

Генерал Блисс вызвался написать президенту письмо по этому вопросу, курс, который мы с мистером Уайтом горячо одобрили.

На следующее утро генерал зачитал нам следующее письмо и с нашего полного одобрения отправил его мистеру Уилсону:

"Hôtel de Crillon, Paris

"29 апреля 1919 года

"МОЙ ДОРОГОЙ ГОСПОДИН ПРЕЗИДЕНТ!

"В прошлую субботу утром вы сказали американской делегации, что хотели бы получить предложения, хотя и не в данный момент, в отношении нерешенного вопроса о некоторых противоречивых претензиях между Японией и Китаем, касающихся предполагаемых прав Германии. Мой основной интерес к этому делу связан исключительно с вопросом о моральном праве или неправоте. С этой точки зрения я обсуждал этот вопрос сегодня утром с мистером Лэнсингом и мистером Уайтом. Они согласились со мной и попросили меня срочно подготовить для вас записку по этому вопросу.

"После вашей конференции с нами в прошлую субботу я задал себе три или четыре сократовских вопроса, ответы на которые делают меня лично совершенно уверенным, на чьей стороне моральное право.

"*Первое.* Япония основывает некоторые свои претензии на праве, приобретенном в результате завоевания. Я задал себе следующие вопросы: предположим, Япония не преуспела в своих попытках принудить немцев к капитуляции в Цинцау; предположим, что по условиям перемирия от 11 ноября она все еще сражалась с немцами в этом месте, точно так же, как по условиям перемирия англичане все еще сражались с немцами в Юго-Восточной Африке. Затем мы обяжем Германию отказаться от своих претензий в Китае в соответствии с пунктом Мирного договора. Придет ли кому-нибудь в голову, что по праву мы должны заставить Германию уступить свои претензии Японии, а не Китаю? Мне кажется, каждому американцу пришло бы в голову, что тогда у нас появилась бы возможность, которую мы давно желали, заставить

Германию исправить в пользу Китая то великое зло, которое она начала причинять последнему в 1898 году. Какое моральное право приобрела Япония, завоевав Шаньдун при содействии британцев? Если Великобритания и Япония не обеспечили себе морального права на суверенитет над различными дикарями, населяющими острова в Тихом океане, но, с другой стороны, мы считали, что этими народами должны управлять мандаты Лиги Наций, то какое моральное право приобрела Япония на сюзеренитет (который она, несомненно, в конечном итоге получит) над 30 000 000 китайцев в священной провинции Шаньдун?

-*Второй.* Япония должна основывать свои претензии либо на Конвенции с Китаем, либо на праве завоевания, либо на обоих. Давайте рассмотрим ее моральное право по любому из этих пунктов.

"а) Если Соединенные Штаты до этого не признавали действительность прав, заявленных Японией в соответствии с ее Конвенцией с Китаем, что произошло после Перемирия, что оправдало бы нас признать их действительность сейчас?

"б) Если бы Германия обладала территорией, находящейся под полным суверенитетом, на восточном побережье Азии, право на эту территорию, согласно международному праву, могло быть получено путем завоевания. Но Германия такой территорией не обладала. Что же тогда оставалось Японии приобрести путем завоевания? Очевидно, ничего, кроме аренды, вымогаемой Германией под давлением Китая. Я понимаю, что юристы-международники придерживаются мнения, что такая аренда или права, приобретенные, справедливо или несправедливо, по ней, не могут быть приобретены путем завоевания.

-*Третий.* Предположим, Германия говорит нам: "Мы уступим нашу аренду и все права по ней, но мы уступим их обратно Китаю". Признаем ли мы справедливость претензий Японии до такой степени, что будем угрожать Германии дальнейшей войной, если она не уступит эти права Японии, а не Китаю?

"Опять же, предположим, что Германия, в ее безнадежности сопротивления нашим требованиям, должна безоговорочно подписать пункт, передающий эти права Японии, даже если мы знаем, что это настолько неправильно, что мы не стали бы сражаться, чтобы заставить Германию сделать это, какое моральное оправдание мы имели бы, заставляя Германию сделать это?

-*Четвертый.* Если отбросить все слова, которые затуманивают проблему, разве мы не заключили бы под видом заключения договора с Германией на самом деле договор с Японией, по которому мы вынудили бы одного из наших союзников (Китай) уступить эти вещи Японии против ее воли? Разве это действие не было бы на самом деле более неоправданным, чем то, участником которого вы отказались стать на побережье Далмации? Потому что в последнем случае спорная территория принадлежала не одному из союзников, а одной из Центральных держав; вопрос в Далмации заключается в том, какой из двух дружественных держав мы отдадим территорию, отнятую у вражеской державы; в Китае вопрос в том, должны ли мы отнять определенные заявленные права у одной дружественной державы, чтобы передать их другой дружественной державе.

"Казалось бы, было бы целесообразно привлечь особое внимание к тому, что имеют в виду японцы, когда говорят, что вернут Киао-чау в Китай. Они не предлагают вернуть железную дорогу, шахты или порт, то есть Цингтау. Арендованная территория включала часть земли на

северо-восточной стороне входа в бухту и еще одну на юго-западе и несколько островов. Это небольшая территория. 50-километровая зона не была включена. Это было *ограничение*, наложенное на передвижение немецких войск. Они не могли выйти за пределы зоны. В пределах этой зоны Китай пользовался всеми правами суверенитета и управления.

"Предложение Японии покинуть зону является в некоторой степени дерзостью, поскольку она нарушает ее с тех пор, как вступила во владение. До недавнего времени она держала войска вдоль всей железнодорожной линии и настаивает на сохранении в будущем охраны в Цинане, в 254 милях отсюда. Зона ограничила бы ее военные передвижения, следовательно, она отказывается от этого.

"Предложения, которые она делает, заключаются в следующем: (1) открыть всю бухту. Это от 15 до 20 миль от входа на северный берег бухты. (2) Иметь японскую эксклюзивную концессию *месте, которое* будет определено ею, т. е. она может брать столько территории вокруг залива, сколько ей заблагорассудится. Он может быть таким же большим, как нынешняя арендованная территория, но, скорее всего, в него войдет только лучшая часть Цинтау. От чего же тогда она отказывается? Ничего, кроме тех частей арендованной территории, которые не представляют ценности.

"Тогда операция сводилась бы в основном к обмену двумя листками бумаги — один аннулировал аренду на 78 лет, другой предоставлял более ценную концессию, которая равнялась бы постоянному праву собственности на порт. Зачем тратить два года на эту операцию?

"Если полицейскому, который забирает вашу сумочку, будет правильно сохранить ее содержимое и заявить, что он выполнил свой долг, вернув пустую сумочку, то поведение Японии можно терпеть.

"Если для Японии правильно аннексировать территорию Союзника, то для Италии не может быть неправильным удерживать Фиуме, отнятый у врага.

"Если мы поддержим притязания Японии, мы откажемся от демократии Китая в пользу господства прусского милитаризма Японии.

- Мы будем сеять драконьи зубы.

"Не может быть правильным поступать неправильно даже ради заключения мира. Мир желателен, но есть вещи дороже мира, справедливости и свободы.

"Искренне ваш

"ПРЕЗИДЕНТ

"Т.Х. БЛИСС"

Я не обсуждал некоторые изменения, предложенные японскими делегатами, поскольку, как ясно из письма генерала Блисса, они ничего не значили и были всего лишь притворной уступкой, не имеющей существенной ценности.

На следующий день после вручения этого письма Президенту (30 апреля), в котором он был полностью проинформирован об отношении генерала Блисса, мистера Уайта и меня к японским претензиям, Совет четырех принял окончательное решение по этому вопросу, с которым неизбежно согласился мистер Уилсон. Я узнал об этом решении в тот же вечер. Меморандум, который я составил на следующее утро по этому вопросу, выглядит следующим образом:

"Китай отдан на растерзание алчности Японии. Демократическая территория передана автократическому правительству. Президент уступил Японии все, что она когда-либо надеялась получить, если не больше. Эта информация содержится в меморандуме, переданном Рэем Стэннардом Бейкером по указанию Президента китайской делегации вчера вечером, копия которого была передана мне через г-на... [представителя китайской делегации].

Мистер... также сказал, что мистер Бейкер заявил, что президент просил его передать, что президент очень сожалеет о том, что он не смог сделать больше для Китая, но что он был вынужден согласиться с требованием Японии "для того, чтобы спасти Лигу Наций".

"Меморандум был самым удручающим. Хотя я ожидал чего-то подобного три дня назад [см. Примечание от 28 апреля, цитировавшееся ранее], я подсознательно лелеял надежду, что президент встанет на защиту Китая. Ему не удалось сделать этого. Это правда, что Китаю дана оболочка, называемая "суверенитетом", но экономический контроль, ядро, передано Японии.

"Каким бы логичным ни казался аргумент о том, что политическая целостность Китая сохранена и будет поддерживаться под гарантии Лиги Наций, факт остается фактом: Япония будет править миллионами китайцев. Более того, все еще остается вопросом догадок, насколько ценной окажется гарантия Лиги. Это, конечно, никогда не пробовалось, и представительство Японии в Совете, возможно, помешает любым международным действиям в отношении Китая.

"Откровенно говоря, моя политика заключалась бы в том, чтобы сказать японцам: "Если вы не вернете Китаю то, что у нее украли Германия, мы не хотим видеть вас в Лиге Наций". Если бы японцы обиделись и ушли, я бы приветствовал это, потому что мы бы избавились от правительства с такими имперскими замыслами. Но она бы не поехала. Она бы подчинилась. Она заняла высокое место во всемирных советах. Ее проницательные государственные деятели никогда бы не отказались от ее нынешнего высокого положения даже ради Киао-Чау. Все это дело приобретает грязный и зловещий характер, в котором президент, действуя, несомненно, из лучших побуждений, попал в ловушку.

"Я не сомневаюсь, что Президент полностью верил в то, что Лига Наций находится в опасности и что для ее спасения он был вынужден подчинить все остальные соображения. Результатом стало то, что Китай был принесен в жертву, чтобы умиротворить угрожающего Молоха Японии. Когда вы переходите к фактам, угрозы были не чем иным, как "блефом".

"Я не думаю, что что-либо из того, что здесь произошло, вызвало более суровую или более откровенную критику, чем это дело. Меня это огорчает, потому что я вижу, сколько доброй воли и уважения президент неизбежно потеряет. Я не могу предложить критикам адекватного объяснения. Похоже, их там нет.

Из приведенного выше изложения событий, приведших к принятию решения по Шаньдунскому вопросу, и очевидных причин согласия президента поддержать претензии Японии становится очевидным, что мы радикально расходились во мнениях относительно решения, которое было

закреплено в статьях 156, 157 и 158 Версальского мирного договора (см. Приложение VI, стр. 318). Я не думаю, что мы придерживались разных мнений относительно справедливости китайской позиции, хотя, вероятно, обоснованность юридического аргумента в пользу отмены прав Германии понравилась мне больше, чем мистеру Уилсону. Наши главные разногласия заключались, во-первых, в том, что было более важно обеспечить принятие Пакта Лиги Наций, чем воздать должное Китаю; во-вторых, в том, что выход Японии из Конференции помешал бы формированию Лиги; и, в-третьих, в том, что Япония вышла бы, если бы ее требования были отклонены. Что касается этих различий, то наши противоположные взгляды остались неизменными после подписания Версальского мирного договора.

Когда я был вызван в Комитет Сената по международным отношениям 6 августа 1919 года, я сказал Комитету, что, по моему мнению, японские подписи были бы поставлены под Договором, содержащим Пакт, даже если бы Шаньдун не был передан Японии, и что единственная причина, по которой я уступил, заключалась в том, что моим долгом было следовать решению президента Соединенных Штатов.

Примерно через две недели, 19 августа, президент провел в Белом доме конференцию с участием того же Комитета. Отвечая на вопросы, касающиеся Шаньдунского урегулирования, мистер Уилсон сказал относительно моего заявления, что его суждение отличается от моего, что по его мнению подписи не могли быть получены, если бы он не передал Шаньдун Японии, и что он был уведомлен о том, что японским делегатам было дано указание не подписывать Договор, если не будет включена передача прав Германии в Шаньдуне Японии.

Предположительно, он продолжает придерживаться мнения, которого мистер Уилсон придерживался летом 1919 года, и, со своей стороны, мои взгляды и чувства остаются такими же, какими они были тогда, возможно, с той разницей, что возмущение и стыд, которые я испытывал в то время из-за того, что я каким-либо образом участвовал в лишении Китая ее справедливых прав, скорее возросли, чем уменьшились.

Горечь среди американских комиссаров по поводу совершенного вопиющего проступка была настолько сильной, что, когда стало известно о решении Совета четырех, некоторые из них задумались, следует ли им уйти в отставку или уведомить, что они не подпишут Договор, если появятся статьи, касающиеся Шаньдуна. Присутствие в Версале германских полномочных представителей, неопределенность в отношении возвращения итальянских делегатов, находившихся в то время в Риме, и недовольный ропот среди делегатов малых наций сделали международную ситуацию нестабильной. Усугубить серьезные условия и, возможно, спровоцировать кризис, открыто выступив против президента, означало взять на себя ответственность, которую ни один комиссар не был готов взять на себя. С величайшей неохотой американские уполномоченные подчинились решению Совета Четырех; и, когда китайские делегаты отказались подписать Договор после того, как им было отказано в праве подписать его с оговорками к Шаньдунским статьям, американские уполномоченные, которые так решительно выступали против урегулирования, молча одобрили их поведение как единственно возможный патриотический и государственный курс. Что касается Китая, то Шаньдунский вопрос оставался открытым, и китайское правительство вполне обоснованно отказалось после подписания Версальского мирного договора вступать в какие-либо переговоры с Японией, направленные на его урегулирование на основе положений договора.

Было одно исключение из обычной практики президента, которое особенно заметно в связи с Шантунским спором, и это заключалось в более широком участии, которое он разрешил членам американской комиссии в переговорах как с японцами, так и с китайцами. Это правда, что он не раскрыл своих намерений членам Комиссии, но он выразил желание получить их совет и поручил мне посоветоваться с японцами и узнать их мнение. Почему он избрал этот необычный для него курс, я не знаю, если только он не чувствовал, что в том, что касается справедливости претензий Китая, мы все согласны, и если необходимо было отступить от строгой справедливости, он хотел, чтобы его коллеги предложили способ сделать это. Возможно также, что он посчитал, что этот вопрос в значительной степени носит юридический характер, и решил, что незаконность передачи немецких прав Японии могла бы быть более успешно представлена японским делегатам юристом. В любом случае, в этом конкретном случае он избрал курс, более соответствующий установившимся обычаям и практике, чем в отношении любой другой из многочисленных запутанных и трудных проблем, которые ему предстояло решить в ходе парижских переговоров, за исключением, конечно, вопросов, представленных комиссиям Конференции. Как было показано, мистер Уилсон не последовал совету трех уполномоченных, данному ему в письме генерала Блисса, но это не умаляет значимости того факта, что в случае с Шаньдунском он обратился за советом к своим Уполномоченным.

На этом рассказ о Шаньдунском урегулировании и переговорах, которые привели к нему, заканчивается. Последствия были теми, которые неизбежно должны были последовать за столь неоправданным решением, как то, которое было принято. Общественное мнение в Соединенных Штатах было почти единодушно в осуждении этого и в осуждении тех, кто несет ответственность за столь очевидный отход от правового правосудия и принципов международной морали. Никакие ссылки на целесообразность или необходимость не оправдывали столь вопиющего отрицания несомненного права. Всеобщее признание того, что нации, слабой из-за политических разногласий и недостаточного военного потенциала, было причинено большое зло, чтобы завоевать расположение нации, сильной благодаря своей военной мощи и национальному единству, имело много общего с усилением враждебности к Договору и препятствованием его принятию Сенатом Соединенных Штатов. Все это дело представляет собой еще один пример результатов тайной дипломатии, поскольку аргументы, которые возобладали у президента, были теми, к которым он прислушивался, когда заседал в тайном совете с месье Клемансо и мистером Ллойд Джорджем.

ГЛАВА XIX

ДЕЛО БУЛЛИТА

Преыдушие главы касались вопросов, которые, как было известно президенту Вильсону, вызывали разногласия между нами, когда мы были вместе в Париже, и которые, предположительно, упоминаются в его письме от 11 февраля 1920 года, выдержки из которого цитируются во вступительной главе. Повествование можно было бы завершить расхождением во мнениях относительно Шаньдунского урегулирования, но с учетом последующей информации, которую получил Президент, я убежден, что он чувствовал, что мои возражения против его решений в отношении условий мира с Германией простираются дальше, чем он знал в то время, и что его возмущал тот факт, что я не разделял его мнения относительно этих решений. Это, несомненно, усилило мотивы его письма и, возможно, повлияло на то, что он

написал в феврале 1920 года, даже больше, чем наше известное расхождение во взглядах во время переговоров.

Поэтому я не считаю рассказ полным без, по крайней мере, краткой ссылки на мои взгляды относительно Версальского мирного договора на момент его оглашения немецким делегатам, которые были неполно раскрыты в заявлении Уильяма К. Буллита 12 сентября 1919 года на публичных слушаниях в Сенатском комитете по международным отношениям. Что касается поведения мистера Буллита, который занимал ответственный пост в Американской комиссии в Париже, добровольно повторившего разговор, который по своему характеру был в высшей степени конфиденциальным, я воздерживаюсь от комментариев.

Часть заявления, которое, я не сомневаюсь, глубоко возмутило президента, потому что оно было опубликовано, когда он находился на Западе, выступая со своими обращениями к народу от имени Международного договора и особенно Лиги Наций, заключается в следующем:

"Мистер Лэнсинг сказал, что он тоже считает многие части Договора совершенно плохими, особенно те, которые касаются Шаньдуна и Лиги Наций. Он сказал: "Я считаю, что Лига Наций в настоящее время совершенно бесполезна. Великие державы просто пошли вперед и устроили мир так, как им заблагорассудится. Англия и Франция извлекли из Договора все, что хотели, и Лига Наций ничего не может сделать, чтобы изменить ни одно из несправедливых положений Договора, кроме как с единодушного согласия членов Лиги, а Великие державы никогда не дадут своего согласия на изменения в интересах более слабых народов".

"Затем мы говорили о возможности ратификации Сенатом. Мистер Лэнсинг сказал: "Я считаю, что если бы Сенат только мог понять, что означает этот Договор, и если бы американский народ действительно мог понять, он, несомненно, потерпел бы поражение, но мне интересно, поймут ли они когда-нибудь, во что он их втягивает". " (Документ Сената. 106, 66-й Конгресс, 1-я сессия, стр. 1276.)

Не кажется необоснованным предположение, что президент полагал, что это заявление, которое, как утверждал мистер Буллит, взято из меморандума, составленного в то время, указывало на то, что я был ему неверен. Возможно, он даже пришел к выводу, что я действовал против Лиги Наций с намерением добиться отклонения Пакта Сенатом. Если он действительно поверил в это, я не могу считать, что это было иначе, чем естественно в данных обстоятельствах, особенно если бы я сразу публично не опроверг правдивость заявления Буллита. Этого я не мог сделать, потому что в этом было достаточно правды, чтобы заставить меня показать, как из-за незначительных вариаций и пропусков в разговоре мои слова были неправильно поняты.

Ввиду того, что я счел невозможным выступить с абсолютным опровержением, я телеграфировал Президенту, изложив факты и предложив предать их огласке, если он сочтет это разумным. Важная часть телеграммы, датированная 16 сентября 1919 года, заключается в следующем:

"17 мая Буллит подал в отставку в письме с изложением причин, с которыми вы знакомы. Я ответил письмом 18-го, без каких-либо комментариев о причинах. Буллит 19-го числа попросил встречи со мной, чтобы попрощаться, и я его увидел. Он подробно рассказал о причинах своей

отставки и сказал, что не может сознательно одобрить договор, основанный на несправедливости. Я сказал ему, что ничего не скажу против его отставки, поскольку он сделал это по соображениям совести, и что я признаю, что некоторые аспекты Договора были плохими, как, я полагаю, и большинство из них, но это, вероятно, неизбежно ввиду противоречивых требований и что ничего не следует делать, чтобы помешать скорейшему восстановлению мира путем подписания Договора. Затем Буллит обсудил многочисленные европейские комиссии, предусмотренные Договором, в котором должны были быть представлены Соединенные Штаты. Я сказал ему, что меня беспокоит этот факт, потому что я боюсь, что Сенат и, возможно, народ, если они поймут это, откажутся от ратификации, и что все, что является препятствием для ратификации, прискорбно, потому что мы должны заключить мир как можно скорее".

Очень легко понять, как, сделав запись одной стороны этого разговора без ссылки на другую сторону и пропустив кое-что, возможно, непреднамеренно, смысл был изменен. Таким образом, мистер Буллит, повторив только часть моих слов и опустив контекст, полностью изменил смысл того, что было сказано. Моя позиция заключалась в том, и я намеревался показать это в то время, что Договор должен быть подписан и ратифицирован как можно скорее, потому что восстановление мира имеет первостепенное значение, и что любое положение в Договоре, которое может отсрочить установление мира, вызвав неопределенность в согласии сенаторов на ратификацию, вызывает сожаление.

Поставив перед Президентом вопрос о публичном разъяснении моего интервью с мистером Буллитом, которое хотя бы в какой-то мере исправило бы впечатление, произведенное его заявлением, я не мог этого сделать, пока не получу одобрения Президента. Это так и не было получено. Телеграмма, которая была отправлена мистеру Уилсону через Государственный департамент, так и не получила ответа. Ее даже не подтвердили. Следствием этого стало то, что версия разговора, приведенная мистером Буллитом, была единственной, которая до настоящего времени была опубликована.

Почти неизбежный вывод из молчания Президента состоит в том, что он счел мои объяснения недостаточными для того, чтобы разрушить или даже существенно ослабить эффект отчета мистера Буллита о том, что произошло, и что общественность, несмотря на это, поверит, что я выступал против Международного договора и враждебно относился к Лиге Наций. Я не склонен винить Президента за то, что он придерживается такого мнения, учитывая то, что произошло в Париже. С его точки зрения, заявление, с которым я был готов выступить, никоим образом не помогло бы ситуации. Я по-прежнему выступал бы официально в противовес некоторым положениям Договора, положениям, которые он так искренне защищал в своих выступлениях. Хотя мистер Буллит представил неполный отчет о нашем разговоре, в нем было достаточно правды, чтобы Президенту показалось, что что-либо, кроме категорического отрицания, не имеет большого значения; и, поскольку я не мог выступить с таким опровержением, его точка зрения, по-видимому, заключалась в том, что ущерб был нанесен и его нельзя было исправить. Я склонен думать, что он был прав.

Мои взгляды относительно Договора на момент беседы с мистером Буллитом изложены в меморандуме от 8 мая 1919 года, который гласит следующее:

"Условия мира были вчера переданы германским полномочным представителям, и впервые за эти дни лихорадочной подготовки есть время рассмотреть Договор как законченный документ.

"Впечатление, производимое этим, - это впечатление разочарования, сожаления и депрессии. Условия мира кажутся неизмеримо суровыми и унижительными, в то время как многие из них кажутся мне невыполнимыми.

"Лига Наций, созданная Договором, призвана сохранить искусственную структуру, которая была возведена путем компромисса конфликтующих интересов Великих держав, и предотвратить прорастание семян войны, которые посеяны во многих статьях и которые при нормальных условиях вскоре принесли бы плоды. С таким же успехом Лига могла бы попытаться предотвратить рост растений в тропических джунглях. Рано или поздно начнутся войны.

"Следует честно признать, что Лига является инструментом сильных мира сего для сдерживания нормального роста национальной мощи и национальных устремлений среди тех, кто оказался бессильным из-за поражения. Изучите Договор, и вы обнаружите, что народы против их воли отданы в руки тех, кого они ненавидят, в то время как их экономические ресурсы отбираются у них и передаются другим. Негодование и горечь, если не отчаяние, неизбежно станут последствиями таких положений. Могут пройти годы, прежде чем эти угнетенные народы смогут сбросить иго, но так же верно, как день сменяет ночь, придет время, когда они приложат усилия.

"Соединенные Штаты вели эту войну, чтобы навсегда уничтожить условия, которые ее породили. Эти условия не были уничтожены. Они были вытеснены другими условиями, столь же порождающими ненависть, ревность и подозрительность. На месте Тройственного союза и Антанты возник Союз Пяти стран, который должен править миром. Победители в этой войне намерены навязать свою объединенную волю побежденным и подчинить все интересы своим собственным.

"Это правда, что в угоду возбужденному общественному мнению человечества и в ответ на идеализм моралистов они окружили новый альянс ореолом и называли его "Лигой Наций", но как бы он ни назывался и как бы ни маскировался, это союз пяти великих военных держав.

"Бесполезно закрывать глаза на тот факт, что способность принуждать к повиновению посредством применения объединенной силы "Пятерки" является фундаментальным принципом Лиги. Справедливость вторична. Сила первична.

"Лига в том виде, в каком она создана сейчас, станет добычей жадности и интриг; и закон единогласия в Совете, который может предложить ограничение, будет нарушен или сделает организацию бессильной. Он призван клеймить как справедливое то, что несправедливо.

"У нас есть мирный договор, но он не принесет постоянного мира, потому что основан на зыбучих песках личных интересов".

В выраженных таким образом взглядах я был не одинок. Через несколько дней после того, как они были написаны, я был в Лондоне, где обсуждал Договор с несколькими ведущими британскими государственными деятелями. Я отметил их мнения следующим образом:

"Единодушие состояло в том, что Международный договор был неразумным и неосуществимым, что он был задуман в интригах и создан из алчности, и что он скорее приведет к войнам, чем предотвратит их". Один из этих лидеров политической мысли Великобритании сказал, что "единственной очевидной целью Лиги Наций, по-видимому, является увековечение ряда несправедливых положений, которые были навязаны".

На следующий день после моего возвращения из Лондона, то есть 17 мая, я получил заявление мистера Буллита об отставке, а также письма от пяти наших главных экспертов, протестующих против условий мира и заявляющих, что они считают их отказом от принципов, за которые боролись американцы. Один из чиновников, чьи отношения с Президентом носили самый интимный характер, сказал, что он был в затруднительном положении по поводу отставки; что он не думал, что условия Договора приведут к миру, потому что они были слишком жесткими; что неприятные моменты в Договоре были вызваны тайной дипломатией; и что президенту следовало жестко придерживаться своих принципов, чего он не сделал. Этот чиновник, очевидно, был глубоко разгневан, но в конце концов он не ушел в отставку, как и пять экспертов, приславших письма, потому что им сказали, что это нанесет серьезный ущерб Американской комиссии по подготовке Австрийского договора, если они не продолжат работать. Другой, более видный советник президента, очень горько переживал из-за условий мира. Говоря о своем неодобрении по отношению к ним, он сказал мне, что обнаружил такое же чувство среди британцев в Париже, которые были склонны обвинять президента, поскольку "они рассчитывали, что он будет твердо придерживаться своих принципов и даст отпор интриганам".

Нет необходимости приводить другие примеры, свидетельствующие об общем настроении американцев и британцев в Париже, чтобы показать взгляды, которыми обменивались, и откровенные комментарии, которые делались во время моей беседы с мистером Буллитом. По правде говоря, я высказал ему меньше критики в адрес Договора, чем некоторым другим, но они сочли нужным уважать конфиденциальный характер наших бесед.

К данной теме не относится перечисление событий между вручением Договора немцам 7 мая и его подписанием 28 июня. Несмотря на недовольство, которое зашло настолько далеко, что некоторые делегаты Великих держав пригрозили отказаться от подписания Международного договора, если не будут изменены некоторые из его условий, настоятельная необходимость скорейшего восстановления мира преодолела все препятствия. Именно осознание этой высшей необходимости побудило многих американцев настаивать на ратификации Договора, когда он был представлен на рассмотрение Сената.

Моя собственная позиция была парадоксальной. Я был против Договора, но подписал его и выступал за его ратификацию. Объяснение таково: убедившись после бесед с президентом в июле и августе 1919 года, что он не согласится ни на какие эффективные оговорки, политический курс, по-видимому, заключался в стремлении обеспечить ратификацию без оговорок. Это казалось единственно возможным способом получить то, чего жаждал весь мир и что в месяцы, последовавшие за подписанием, казалось абсолютно необходимым для предотвращения широкомасштабной катастрофы, вызванной политическим и экономическим хаосом, который, казалось, угрожал многим странам, если не самой цивилизации. Даже если Договор был плох в определенных положениях, до тех пор, пока Президент оставался непреклонным и настойчивым, его ратификация без изменений казалась долгом перед человечеством. По крайней мере, таково было мое убеждение летом и осенью 1919 года, и я все еще не уверен, что оно было ошибочным. Мои взгляды после января 1920 года не имеют отношения к рассматриваемому вопросу. Последствия неспособности оперативно ратифицировать Версальский мирный договор все еще неясны. Они могут быть более серьезными, а могут и менее серьезными, чем казались в 1919 году. Только время раскроет правду и установит ответственность за то, что произошло после того, как Версальский мирный договор был передан Сенату Соединенных Штатов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассказ о моем отношении к мирным переговорам в качестве одного из американских уполномоченных на Парижской конференции, который был ограничен рамками, изложенными во вступительной главе этого тома, завершается изложением взглядов, которых я придерживался относительно условий Мирного договора с Германией и которые были доведены до сведения мистера Вильсона благодаря сообщениям прессы о заявлении Уильяма К. Буллита в Сенатском комитете по международным отношениям 12 сентября 1919 года.

Моя попытка заключалась в том, чтобы представить, насколько это возможно в данных обстоятельствах, обзор моего сотрудничества с президентом Вильсоном в связи с переговорами в Париже, в котором излагаются наши разногласия и разночтения в суждениях по вопросам, выносимым на рассмотрение Мирной конференции, о ходе слушаний и условиях мира, навязанных Германии Версальским мирным договором.

Из этого обзора очевидно, что с момента, предшествовавшего отъезду г-на Вильсона из Соединенных Штатов 4 декабря 1918 года для участия в Мирной конференции, и до передачи текста Договора германским полномочным представителям 7 мая 1919 года между Президентом и мной было много разногласий по многим вопросам; что он был склонен отвергать или игнорировать советы и предложения, которые я высказывал добровольно; и что в силу своих убеждений я следовал его указаниям и подчинялся им неохотно.

Хотя между нами были и другие разногласия, они носили личный характер и имели второстепенное значение. Хотя они, возможно, и внесли свой вклад в формальность наших отношений, они не сыграли никакой реальной роли во все возрастающей сложности ситуации. Изложенные вопросы были, на мой взгляд, основными причинами писем, написанных президентом Вильсоном в феврале 1920 года; по крайней мере, они кажутся достаточными для объяснения происхождения переписки, в то время как причины, конкретно указанные им, — мой созыв глав исполнительных департаментов для консультаций во время его болезни и мои попытки предвосхитить его решение, — недостаточны.

Причинами, приведенными в письме президента от 11 февраля, основные части которого были процитированы, для заявления о том, что моя отставка с поста государственного секретаря была бы для него приемлема, являются смущение, вызванное моим "нежеланием и расхождением в суждениях", а также намек на то, что я не "добровольно согласился" с его мнением. Поскольку ни одна из этих причин не применима к созыву заседаний Кабинета министров или к ожиданию его решения в отношении иностранных дел, неизбежным выводом является то, что эти основания для жалобы не были реальными причинами, приведшими к прекращению нашего официального сотрудничества.

Истинные причины, которые являются единственными, заслуживающими рассмотрения, следует искать в отчете об отношениях между президентом Вильсоном и мной в связи с мирными переговорами. На этом протоколе должно основываться обоснование или опровержение подразумеваемого обвинения мистера Уилсона в том, что я не был полностью лоялен ему как президенту и что я не смог в полной мере выполнить свой долг перед моей страной в качестве государственного секретаря и комиссара по мирным переговорам, воспротивившись тому, как он осуществлял свои конституционные полномочия по ведению иностранных дел Соединенных Штатов.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ПЕРВОНАЧАЛЬНЫЙ ПРЕЗИДЕНТСКИЙ ПРОЕКТ ПАКТА ЛИГИ НАЦИЙ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ АМЕРИКАНСКОЙ КОМИССИИ 10 ЯНВАРЯ 1919 г.

ПРЕАМБУЛА

В целях обеспечения мира, безопасности и упорядоченного правления путем установления открытых, справедливых и благородных отношений между нациями, путем твердого установления понимания международного права как фактического правила поведения правительств и поддержания справедливости и скрупулезного соблюдения всех договорных обязательств в отношениях организованных народов друг с другом Державы, подписавшие настоящий пакт и соглашение, совместно и по отдельности принимают настоящую конституцию Лиги Наций.

СТАТЬЯ I

Действия Подписавших Держав в соответствии с условиями настоящего соглашения будут осуществляться с помощью Группы Делегатов, которая будет состоять из послов и министров договаривающихся держав, аккредитованных при Х., и министра иностранных дел Х. Заседания Группы делегатов проводятся в резиденции правительства Х., а министр иностранных дел Х. является председательствующим должностным лицом Группы.

Всякий раз, когда делегаты сочтут это необходимым или целесообразным, они могут временно собраться в резиденции правительства Б. или С., и в этом случае посол или министр в Х. страны, в которой проводится собрание, будет председательствовать временно.

Привилегией любой из договаривающихся держав будет оказывать помощь своему представителю в составе Делегатов любым способом переговоров, советом или наставлениями, которые могут показаться ей наилучшими, а также заменять при случае специальным представителем своего постоянного дипломатического представителя, аккредитованного при Х.

СТАТЬЯ II

Группа делегатов устанавливает свою собственную процедуру и имеет право назначать такие комитеты, которые они сочтут необходимыми для расследования любых вопросов, относящихся к сфере их деятельности, и представления отчетов по ним.

Она должна быть расположена справа от тела делегатов, по инициативе любого члена, чтобы обсудить, ни публично, ни в частном порядке, как он сочтет лучшим, любой вопрос, лежащий в компетенции Лиги Наций, как определено в настоящем Пакте, или любой вопрос, скорее всего, повлияет на мир во всем мире; но все действия тела делегатов, принятых в порядке осуществления функций и полномочий, предоставленных им в рамках настоящего соглашения, должны быть сначала согласованы с Исполнительным советом, которые будут действовать либо по ссылке, либо по своей собственной инициативе и которые должны состоять из представителей великих держав совместно с представителями, обращающимися в ежегодной

ротации из двух панелей, одна из которых состоит из представителей государств рейтинге следующий после великих держав и других представителей мелких государств (классификацию, в которой тело делегаты должны себе установить и может время от времени изменять), такое количество из этих панелей, как будет, но на один меньше, чем представители великих держав; и три или более отрицательных голосов в Совете расценивается как вето на любое предлагаемое решение или постановление.

Все принятые резолюции или действия, предпринятые Группой Делегатов по рекомендации Исполнительного совета, за исключением тех, которые принимаются во исполнение любых прямых полномочий, предоставленных настоящим самим Группе Делегатов, имеют силу рекомендаций для нескольких правительств Лиги.

Исполнительный Совет назначает постоянный Секретариат и персонал и может назначать совместные комитеты, избираемые из числа Делегатов или состоящие из специально квалифицированных лиц за пределами этого Органа, для изучения и систематического рассмотрения международных вопросов, с которыми может столкнуться Совет, или вопросов, которые могут привести к международным осложнениям или спорам. Оно также предпримет необходимые шаги для установления и поддержания надлежащей связи как с внешнеполитическими ведомствами подписавших договор держав, так и с любыми правительствами или агентствами, которые могут действовать в качестве уполномоченных Лиги Наций в любой части мира.

СТАТЬЯ III

Договаривающиеся державы объединяются, гарантируя друг другу политическую независимость и территориальную целостность; но между ними существует понимание, что такие территориальные изменения, если таковые имеются, которые могут в будущем стать необходимыми по причине изменений в нынешних расовых условиях и устремлениях или нынешних социальных и политических отношениях в соответствии с принципом самоопределения, а также такие территориальные изменения, которых, по мнению трех четвертей делегатов, может потребовать благосостояние и явные интересы соответствующих народов, могут быть осуществлены, если они приемлемы для этих народов; и что территориальные изменения могут по справедливости предусматривать материальную компенсацию. Договаривающиеся державы безоговорочно принимают принцип, согласно которому мир во всем мире важнее любого вопроса о политической юрисдикции или границах.

СТАТЬЯ IV

Договаривающиеся державы признают принцип, согласно которому установление и поддержание мира потребует сокращения национальных вооружений до минимума, соответствующего внутренней безопасности, и обеспечения общими действиями выполнения международных обязательств; и делегатам предписывается немедленно разработать планы, с помощью которых такое сокращение может быть осуществлено. Сформулированный таким образом план будет иметь обязательную силу тогда и только тогда, когда он будет единогласно одобрен правительствами, подписавшими настоящий Пакт.

В качестве основы для такого сокращения вооружений все Державы, подписавшие Мирный договор, частью которого является настоящий Пакт, настоящим соглашаются отменить воинскую повинность и все другие формы обязательной военной службы, а также соглашаются

с тем, что их будущие силы обороны и международных действий будут состоять из ополченцев или добровольцев, численность и методы подготовки которых будут установлены, после экспертного исследования, соглашениями о сокращении вооружений, упомянутыми в последнем предыдущем абзаце.

Группа делегатов также определяет для рассмотрения и принятия мер несколькими правительствами, какая прямая военная техника и вооружение являются справедливыми и разумными в соответствии с масштабом сил, установленным в программе разоружения; и эти пределы, когда они приняты, не должны превышать без разрешения Группы делегатов.

Договаривающиеся державы далее соглашаются, что боеприпасы и орудия войны не должны производиться частными предприятиями или для получения частной прибыли, и что должна быть обеспечена полная и откровенная огласка всех национальных вооружений и военных или военно-морских программ.

СТАТЬЯ V

Договаривающиеся державы совместно и по отдельности соглашаются, что в случае возникновения споров или трудностей между ними, которые не могут быть удовлетворительно урегулированы или урегулированы обычными дипломатическими методами, они ни в коем случае не будут прибегать к вооруженной силе без предварительной передачи соответствующих вопросов либо на арбитраж, либо на расследование Исполнительного совета Организации делегатов, либо до вынесения решения арбитрами или Исполнительного совета; и что они даже тогда не будут прибегать к вооруженной силе против члена Лиги Наций, который подчиняется решению арбитров или Исполнительного совета.

Державы, подписавшие настоящий Пакт, обязуются и соглашаются, что всякий раз, когда между ними возникнет какой-либо спор или трудность в отношении любых вопросов международного права, в отношении толкования международного договора, в отношении любого факта, который, в случае установления, представлял бы собой нарушение международного обязательства, или в отношении любого предполагаемого ущерба, а также характера и меры подлежащего возмещению ущерба, если такой спор или трудность не могут быть удовлетворительно урегулированы обычными процессами переговоров, передавать весь предмет спора в арбитраж и добросовестно выполнять любое арбитражное решение, которое может быть вынесено.

В случае арбитража спорный вопрос или спорные вопросы передаются трем арбитрам, один из трех которых должен быть выбран каждой из сторон в споре, когда таких сторон всего две, а третий - двумя выбранными таким образом. Когда в споре участвуют более двух сторон, каждая из нескольких сторон назначает по одному арбитру, и назначенные таким образом арбитры добавляют к своему числу других по своему выбору, добавленное таким образом число должно быть ограничено количеством, которого будет достаточно для предоставления решающего голоса добавленным таким образом арбитрам в случае равенства голосов арбитров, выбранных спорящими сторонами. В случае, если арбитры, выбранные спорящими сторонами, не могут договориться о дополнительном арбитре или арбитрах, дополнительный арбитр или арбитры должны быть выбраны Коллегией делегатов.

По апелляции стороны в споре решение арбитров может быть отменено тремя четвертями голосов делегатов, в случае, если решение арбитров было единогласным, или двумя третями

голосов делегатов, в случае, если решение арбитров не было единогласным, но если оно не было отменено таким образом, оно является окончательно обязательным.

Когда какое-либо решение арбитров, таким образом, отменяется, спор снова передается арбитрам, выбранным в соответствии с ранее предусмотренным порядком, однако ни один из которых ранее не выступал в качестве арбитров в рассматриваемом споре, и решение арбитров, вынесенное в ходе этого второго арбитражного разбирательства, является окончательно обязательным и окончательным без права обжалования.

Если по какой-либо причине передача какого-либо спорного вопроса в арбитраж окажется практически невозможной, стороны спора должны обратиться к Исполнительному совету с просьбой рассмотреть этот вопрос для принятия таких посреднических мер или рекомендаций, которые он сочтет разумными в данных обстоятельствах. Совет должен немедленно принять ссылку и уведомить другую сторону или стороны, а также принять необходимые меры для проведения всестороннего слушания, расследования и рассмотрения. Он устанавливает все факты, связанные со спором, и выносит такие рекомендации, которые он может счесть мудрыми и практически осуществимыми, исходя из существа спора и рассчитанные на обеспечение справедливого и прочного урегулирования. Другие члены Лиги должны предоставить в распоряжение Исполнительного совета любую имеющуюся в их распоряжении информацию, которая каким-либо образом имеет отношение к фактам или существу спора; и Исполнительный Совет должен сделать все, что в его силах, путем посредничества или примирения, чтобы добиться мирного урегулирования. Решения Исполнительного совета адресуются сторонам спора и не имеют силы обязательного вердикта. Если Исполнительный совет не сможет прийти к какому-либо заключению, члены Исполнительного Совета имеют право опубликовать свои несколько выводов или рекомендаций; и такие публикации не должны рассматриваться как недружественный акт ни одной из сторон спора.

СТАТЬЯ VI

Если какая-либо договаривающаяся держава нарушит или проигнорирует свои соглашения по СТАТЬЕ V, она тем самым *ipso facto* совершит акт войны со всеми членами Лиги, который немедленно подвергнет ее полному экономическому и финансовому бойкоту, включая разрыв всех торговых или финансовых отношений, запрещение любых сношений между их подданными и подданными государства, нарушающего пакт, и предотвращение, насколько это возможно, любых финансовых, коммерческих или личных сношений между подданными государства, нарушающего пакт, и подданными любого другого государства, будь то член Лиги Наций или нет.

Привилегией и обязанностью Исполнительного совета Группы делегатов в таком случае будет рекомендовать, какие эффективные военные или военно-морские силы должны по отдельности предоставить члены Лиги Наций, и рекомендовать, если он сочтет лучшим, чтобы меньшие по численности члены Лиги были освобождены от внесения какого-либо вклада в вооруженные силы, которые будут использованы против государства, нарушающего пакт.

Государство, нарушившее пакт, после восстановления мира подлежит бессрочному разоружению и правилам установления мира, предусмотренным для новых государств в соответствии с положениями ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ СТАТЬИ IV.

СТАТЬЯ VII

Если какая-либо Держава объявит войну, или начнет военные действия, или предпримет какой-либо недружественный шаг, не связанный с войной, против другой Державы до передачи соответствующего спора арбитрам или на рассмотрение Исполнительного совета, как это предусмотрено настоящим Соглашением, или объявит войну, или начнет военные действия, или предпримет какой-либо недружественный шаг, не связанный с войной, в отношении любого спора, который был решен не в ее пользу арбитрами, выбранными и уполномоченными, как это предусмотрено настоящим соглашением, Договаривающиеся державы настоящим обязуются не только прекратить всякую торговлю и сношения с этой Державой, но также объединиться для блокады и закрытия границ этой Державы для торговли или сношений с любой частью мира и использовать любая сила, которая может потребоваться для достижения этой цели.

СТАТЬЯ VIII

Любая война или угроза войны, независимо от того, затрагивает ли она непосредственно какую-либо из

Договаривающихся держав или нет, настоящим объявляется предметом озабоченности

Лиги Наций и всех держав, подписавших настоящий Документ, и эти

Державы настоящим оставляют за собой право предпринимать любые действия, которые могут быть сочтены

мудрыми и эффективными для защиты мира наций.

Настоящим также декларируется и подтверждается дружественное право каждой из стран, подписавших или присоединившихся к настоящему Пакту, привлекать внимание Группы делегатов к любым обстоятельствам где бы то ни было, которые угрожают нарушить международный мир или хорошее взаимопонимание между нациями, от которого зависит мир.

Делегаты должны собираться в интересах мира всякий раз, когда ходят слухи о войне или возникает угроза войны, а также всякий раз, когда Делегат какой-либо Державы информирует Делегатов о том, что встреча и конференция в интересах мира желательны.

Делегаты могут также встречаться в такое другое время и по таким другим поводам, которые они время от времени сочтут лучшими и определят.

СТАТЬЯ IX

В случае возникновения спора между одной из Договаривающихся держав и Державой, не являющейся стороной настоящего Пакта, соответствующая Договаривающаяся Держава настоящим обязуется приложить усилия для передачи спора на рассмотрение суда или арбитража. Если другая Держава не согласится передать спор на рассмотрение суда или арбитража, Договаривающаяся держава доводит этот вопрос до сведения Группы Делегатов. Делегаты в таком случае от имени Лиги Наций приглашают Державу, не являющуюся стороной настоящего Пакта, стать стороной *ad hoc* и передать свое дело на рассмотрение суда или арбитража, и, если эта Держава согласна, настоящим соглашаются, что положения, содержащиеся выше и применимые к передаче споров на арбитраж или обсуждение, будут во

всех отношениях применимы к спору как в пользу, так и против такой Державы, как если бы она была стороной настоящего Пакта.

В случае, если Держава, не являющаяся стороной настоящего Пакта, не примет приглашение Делегатов стать стороной *ad hoc*, Исполнительный совет обязан немедленно провести расследование обстоятельств и существа рассматриваемого спора и рекомендовать Договаривающимся державам такие совместные действия, которые могут показаться наилучшими и наиболее эффективными в раскрытых обстоятельствах.

СТАТЬЯ X

Если будут начаты военные действия или предприняты какие-либо враждебные действия против Договаривающейся Державы Державой, не являющейся участницей настоящего Пакта, до решения спора арбитрами или до расследования, доклада и рекомендации Исполнительного совета в отношении спора или вопреки такой рекомендации, Договаривающиеся державы прекратят после этого всякую торговлю и сношения с этой Державой, а также объединятся в блокаде и закрытии границ этой Державы для всякой торговли или сношений с любой частью мира, совместно применяя любые силы, которые могут потребоваться для достижения этой цели. Договаривающиеся державы также объединятся, чтобы прийти на помощь Договаривающейся державе, против которой были предприняты враждебные действия, объединив свои вооруженные силы в ее интересах.

СТАТЬЯ XI

В случае возникновения спора между государствами, не являющимися участниками настоящего Пакта, любая Договаривающаяся держава может довести этот вопрос до сведения делегатов, которые после этого обратятся за добрыми услугами к Лиге Наций с целью мирного урегулирования спора.

Если одно из государств, являющееся стороной в споре, предложит и согласится полностью подчинить свои интересы и основания для иска контролю и решениям Лиги Наций, это государство *ad hoc* будет считаться Договаривающейся державой. Если ни одно из государств-сторон в споре не предложит этого и не согласится на это, Делегаты через Исполнительный совет по собственной инициативе предпримут такие действия и вынесут такие рекомендации своим правительствам, которые предотвратят военные действия и приведут к урегулированию спора.

СТАТЬЯ XII

Любая держава, не являющаяся участником настоящего Пакта, правительство которой основано на принципе народного самоуправления, может обратиться к Совету делегатов с просьбой разрешить ей вступить в партию. Если Делегаты сочтут, что его предоставление может способствовать миру, порядку и безопасности во всем мире, они могут положительно отреагировать на ходатайство, и их благоприятные действия приведут к тому, что применяющая их таким образом Держава станет во всех отношениях полноправной подписавшей стороной настоящего Пакта. За это решение должны проголосовать две трети делегатов.

СТАТЬЯ XIII

Договаривающиеся державы по отдельности соглашаются, что настоящий Пакт и Конвенция принимаются как отменяющие все договорные обязательства *inter se*, которые несовместимы с условиями настоящего Соглашения, и торжественно обязуются не вступать ни в какие обязательства, несовместимые с условиями настоящего Соглашения.

В случае, если какая-либо из Держав, подписавших настоящий Пакт или впоследствии принятых в Лигу Наций, прежде чем стать участницей настоящего Пакта, возьмет на себя какие-либо договорные обязательства, несовместимые с условиями настоящего Пакта, обязанностью такой державы будет предпринять немедленные шаги для обеспечения своего освобождения от таких обязательств.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

Я

В отношении народов и территорий, которые ранее принадлежали Австро-Венгрии и Турции, и в отношении колоний, ранее находившихся под властью Германской империи, Лига Наций будет рассматриваться как остаточный попечитель с суверенным правом окончательного распоряжения или продолжения управления в соответствии с определенными фундаментальными принципами, изложенными ниже; и этот возврат и контроль исключают все права или привилегии аннексии со стороны любой Державы.

Эти принципы заключаются в том, что ни в коем случае не должно быть аннексии какой-либо из этих территорий каким-либо государством ни внутри Лиги, ни за ее пределами, и что при будущем управлении этими народами и территориями должно справедливо и разумно применяться правило самоопределения или согласия управляемых на их форму правления, а вся политика управления или экономического развития должна основываться в первую очередь на хорошо продуманных интересах самих людей.

II

Любая власть, контроль или администрирование, которые могут потребоваться в отношении этих народов или территорий, за исключением их собственной самоопределяющейся и самоорганизующейся автономии, являются исключительной функцией Лиги Наций и возлагаются на нее и осуществляются ею или от ее имени.

Для Лиги Наций законно делегировать свои полномочия, контроль или управление любым таким народом или территорией какому-либо отдельному государству или организованному агентству, которое она может назначить своим агентом или мандатарием; но всякий раз, когда это возможно или осуществимо, назначенный таким образом агент или мандатарий должен быть выдвинут или утвержден автономным народом или территорией.

III

Степень власти, контроля или администрирования, которые должны осуществляться мандатным государством или агентством, в каждом конкретном случае должна быть четко определена Лигой в специальном Акте или Уставе, который оставляет за Лигой полную власть надзора и непосредственного контроля, и который также оставляет за населением любой такой

территории или правительственной единицы право обращаться в Лигу с просьбой о возмещении ущерба или исправлении любого нарушения мандата мандатным государством или агентством или о замене какого-либо другого государства или агентства мандатарием.

Уполномоченное государство или ведомство во всех случаях обязаны поддерживать политику открытых дверей или равных возможностей для всех сторон, подписавших настоящий Пакт, в отношении использования и развития экономических ресурсов такого народа или территории.

Уполномоченное государство или агентство ни в коем случае не должно формировать или содержать какие-либо военные или военно-морские силы сверх определенных стандартов, установленных самой Лигой для целей внутренней полиции.

IV

Ни одно новое государство, возникающее или созданное на базе старых империй Австро-Венгрии или Турции, не может быть признано Лигой или принято в ее члены, кроме как при условии, что его военные и военно-морские силы и вооружение должны соответствовать стандартам, время от времени устанавливаемым Лигой в отношении него.

Как правопреемница Империй, Лига Наций уполномочена непосредственно и без права делегирования наблюдать за отношениями *inter se* всех новых независимых государств, возникающих или созданных на основе Империй, и принимает на себя и выполняет обязанность по примирению и улаживанию разногласий между ними с целью поддержания установленного порядка и общего мира.

V

Державы, подписавшие или присоединившиеся к настоящему Пакту, соглашаются, что они сами будут стремиться устанавливать и поддерживать справедливую продолжительность рабочего дня и гуманные условия труда для всех тех, кто в пределах их нескольких юрисдикций занят физическим трудом, и что они будут оказывать свое влияние в пользу принятия и поддержания аналогичной политики и аналогичных гарантий везде, где простираются их производственные и коммерческие отношения.

VI

Лига Наций потребует, чтобы все новые государства обязали себя в качестве условия, предшествующего их признанию в качестве независимых государств, предоставлять всем расовым или национальным меньшинствам в пределах их нескольких юрисдикций точно такое же обращение и безопасность, как по закону, так и фактически, которые предоставляются расовому или национальному большинству их народа.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ЛИГА НАЦИЙ

(План лорда Роберта Сесила[1])

ОРГАНИЗАЦИЯ

Общий договор, учреждающий лигу наций, будет недвусмысленно предусматривать регулярные конференции между ответственными представителями договаривающихся держав.

На этих конференциях будут рассмотрены общие условия международных отношений и, естественно, особое внимание будет уделено любым трудностям, которые, как может показаться, угрожают миру во всем мире. Они также будут получать и, по мере необходимости, обсуждать отчеты о работе любых международных административных или следственных органов, работающих под эгидой Лиги.

Эти конференции стали бы стержнем лиги. Это были бы встречи государственных деятелей, ответственных перед своими собственными суверенными парламентами, и поэтому любые принимаемые решения, как и в случае с различными конференциями союзников во время войны, должны были бы быть единогласными.

Предлагается следующая форма организации:

1. *Конференция.* Ежегодная встреча премьер-министров и министров иностранных дел Британской империи, Соединенных Штатов, Франции, Италии, Японии и любых других государств, признанных ими великими державами. Проводимая раз в четыре года встреча представителей всех государств, входящих в лигу. Следует также предусмотреть созыв специальных конференций по требованию любой из великих держав или, в случае опасности начала войны, любого члена лиги. (Состав лиги будет определен на мирной конференции. Определенно ненадежные и враждебные государства, например, Россия, должны быть исключены, если большевистское правительство останется у власти. В противном случае желательно не быть слишком жестким при проверке квалификаций, поскольку небольшие полномочия в любом случае не будут оказывать сколько-нибудь значительного влияния.)

2. Для проведения своей работы межгосударственной конференции потребуются постоянный секретариат. Генеральный секретарь должен быть назначен великими державами, по возможности выбрав гражданина какой-либо другой страны.

3. *Международные организации.* Секретариат будет ответственным каналом связи между межгосударственной конференцией и всеми международными органами, функционирующими в соответствии с договорами, гарантируемыми лигой. Они будут подразделяться на три класса:

(a) судебная; т.е. существующая гаагская организация с любыми дополнениями или изменениями, внесенными лигой.

(b) Международные административные органы. Такие, как предлагаемая комиссия по транзиту. К ним можно было бы добавить органы, уже сформированные в соответствии с существующими договорами (которые очень многочисленны и затрагивают очень важные интересы, например, почтовый союз, международное бюро труда и т.д.).

с) Международные комиссии по расследованию: например, комиссия по условиям труда на производстве (трудовое законодательство), африканская комиссия, комиссия по вооружениям.

4. В дополнение к вышеупомянутым мерам, гарантируемым общим договором или вытекающим из него, вероятно, будут проводиться периодические съезды делегатов парламентов государств, входящих в лигу, в качестве развития существующего Межпарламентского союза. Регулярным предметом обсуждения в этом органе будут доклады межгосударственной конференции и различных международных органов. Конгресс, таким образом, охватил бы территорию, которая в настоящее время занята периодической Гаагской конференцией, а также территорию, на которую претендует Социалистический интернационал.

Для эффективного проведения всех этих мероприятий важно, чтобы существовало постоянное центральное место встреч, где официальные лица лиги пользовались бы привилегиями экстерриториальности. В качестве наиболее подходящего места предлагается Женева.

//

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ВОЙНЫ

Пакты о предотвращении войны, которые были бы воплощены в общем договоре, были бы следующими:

(1) Члены лиги обязуются не начинать войну до тех пор, пока они не передадут спорные вопросы на рассмотрение международной конференции или арбитражного суда и пока конференция или суд не подготовят отчет или не вынесут решение.

(2) Члены лиги обязуются не вступать в войну с любым членом лиги, выполняющим решение суда или отчет конференции. Для целей данного пункта отчет конференции должен приниматься единогласно, за исключением сторон судебного процесса.

(3) Члены лиги обязуются считать себя, *ipso facto*, находящимися в состоянии войны с любым из них, действующим вопреки вышеупомянутым пактам, и принимать совместно и по отдельности соответствующие военные, экономические и иные меры против непокорного государства.

(4) Члены лиги обязуются предпринять аналогичные действия, по смыслу вышеупомянутого пункта, против любого государства, не являющегося членом лиги, которое вовлечено в спор с членом лиги.

(Это более строгое положение, чем то, которое предлагается в Отчете Филлимора.)

Вышеуказанные соглашения знаменуют собой прогресс в практике международных отношений до войны в двух отношениях: (i) в обеспечении необходимого периода отсрочки до начала войны (за исключением отношений между двумя государствами, ни одно из которых не является членом лиги); (2) в обеспечении общественного обсуждения и, возможно, публичного отчета по спорным вопросам.

Следует отметить, что даже в случаях, когда отчет конференции не является единогласным и, следовательно, не имеет обязательной силы, может быть опубликован отчет большинства, и это, вероятно, окажет влияние на общественное мнение государств-членов лиги.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

ПАКТ ЛИГИ НАЦИЙ В ВЕРСАЛЬСКОМ МИРНОМ ДОГОВОРЕ

СТАТЬЯ I

Первоначальными членами Лиги Наций будут те из Подписавших ее государств, которые указаны в Приложении к настоящему Пакту, а также те из других государств, перечисленных в Приложении, которые присоединятся к настоящему Пакту без оговорок. Такое присоединение должно быть осуществлено посредством Заявления, сданного на хранение в Секретариат в течение двух месяцев после вступления Пакта в силу. Уведомление об этом должно быть направлено всем другим членам Лиги.

Любое полностью самоуправляющееся государство, Доминион или Колония, не указанные в Приложении, могут стать Членом Лиги, если с их приемом согласятся две трети Ассамблеи, при условии, что оно предоставит эффективные гарантии своего искреннего намерения соблюдать свои международные обязательства и примет такие правила, которые могут быть предписаны Лигой в отношении ее военных, военно-морских и военно-воздушных сил и вооружений.

Любой член Лиги может, уведомив за два года о своем намерении сделать это, выйти из Лиги при условии, что все его международные обязательства и все его обязательства по настоящему Пакту будут выполнены на момент его выхода.

СТАТЬЯ 2

Действия Лиги в соответствии с настоящим Пактом осуществляются при посредничестве Ассамблеи и Совета с постоянным Секретариатом.

СТАТЬЯ 3

Ассамблея должна состоять из представителей членов Лиги.

Ассамблея собирается с установленной периодичностью и время от времени по мере необходимости в Штаб-квартире Лиги или в таком другом месте, которое может быть определено.

Ассамблея может рассматривать на своих заседаниях любой вопрос, относящийся к сфере деятельности Лиги или затрагивающий мир во всем мире.

На заседаниях Ассамблеи каждый член Лиги имеет один голос и может иметь не более трех представителей.

СТАТЬЯ 4

Совет будет состоять из представителей Главных союзных и объединившихся держав вместе с представителями четырех других членов Лиги. Эти четыре члена Лиги будут выбираться Ассамблеей время от времени по ее усмотрению. До назначения представителей четырех членов Лиги, первоначально выбранных Ассамблеей, членами Совета являются представители Бельгии, Бразилии, Испании и Греции.

С одобрения большинства Ассамблеи Совет может назначить дополнительных членов Лиги, представители которых всегда будут членами Совета; Совет с аналогичным одобрением может увеличить число членов Лиги, которые будут выбраны Ассамблеей для представительства в Совете.

Совет собирается время от времени по мере необходимости и не реже одного раза в год в Резиденции Лиги или в таком другом месте, которое может быть определено.

Совет может рассматривать на своих заседаниях любой вопрос, относящийся к сфере деятельности Лиги или затрагивающий мир во всем мире.

Любому Члену Лиги, не представленному в Совете, должно быть предложено направить Представителя для участия в качестве члена на любом заседании Совета во время рассмотрения вопросов, особенно затрагивающих интересы этого Члена Лиги.

На заседаниях Совета каждый член Лиги, представленный в Совете, имеет один голос и может иметь не более одного Представителя.

СТАТЬЯ 5

За исключением случаев, когда иное прямо предусмотрено настоящим Пактом или условиями настоящего Договора, решения на любом заседании Ассамблеи или Совета требуют согласия всех членов Лиги, представленных на заседании.

Все процедурные вопросы на заседаниях Ассамблеи или Совета, включая назначение Комитетов для расследования конкретных вопросов, регулируются Ассамблеей или Советом и могут приниматься большинством членов Лиги, представленных на заседании.

Первое заседание Ассамблеи и первое заседание Совета созываются Президентом Соединенных Штатов Америки.

СТАТЬЯ 6

Постоянный секретариат создается в Резиденции Лиги. Секретариат состоит из Генерального секретаря и таких секретарей и сотрудников, которые могут потребоваться.

Первым Генеральным секретарем является лицо, указанное в Приложении; впоследствии Генеральный секретарь назначается Советом с одобрения большинства членов Ассамблеи.

Секретари и персонал Секретариата назначаются Генеральным секретарем с одобрения Совета.

Генеральный секретарь выступает в этом качестве на всех заседаниях Ассамблеи и Совета.

Расходы Секретариата несут Члены Лиги в соответствии с распределением расходов

Международного бюро Всемирного почтового союза.

СТАТЬЯ 7

Штаб-квартира Лиги находится в Женеве.

Совет может в любое время принять решение о том, что Резиденция Лиги должна быть установлена в другом месте.

Все должности в рамках Лиги или связанные с ней, включая Секретариат, должны быть открыты в равной степени для мужчин и женщин.

Представители членов Лиги и должностные лица Лиги, участвующие в делах Лиги, пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

Здания и другое имущество, занимаемые Лигой, ее должностными лицами или представителями, присутствующими на ее заседаниях, неприкосновенны.

СТАТЬЯ 8

Члены Лиги признают, что поддержание мира требует сокращения национальных вооружений до минимума, соответствующего национальной безопасности, и выполнения совместными действиями международных обязательств.

Совет, принимая во внимание географическое положение и обстоятельства каждого государства, разрабатывает планы такого сокращения для рассмотрения и принятия мер несколькими правительствами.

Такие планы подлежат пересмотру не реже одного раза в десять лет.

После того, как эти планы будут приняты несколькими правительствами, установленные в них пределы вооружений не должны превышать без согласия Совета.

Члены Лиги согласны с тем, что производство частными предприятиями боеприпасов и орудий ведения войны вызывает серьезные возражения. Совет должен сообщить, как можно предотвратить пагубные последствия, сопутствующие такому производству, с должным учетом потребностей тех членов Лиги, которые не в состоянии производить боеприпасы и орудия войны, необходимые для их безопасности.

Члены Лиги обязуются обмениваться полной и откровенной информацией относительно масштабов своих вооружений, своих военных, военно-морских и воздушных программ и состояния тех из их отраслей промышленности, которые могут быть приспособлены к военным целям.

СТАТЬЯ 9

Учреждается постоянная комиссия для консультирования Совета по вопросам выполнения положений статей 1 и 8 и по военным, морским и воздушным вопросам в целом.

СТАТЬЯ 10

Члены Лиги обязуются уважать и защищать от внешней агрессии территориальную целостность и существующую политическую независимость всех Членов Лиги. В случае любой такой агрессии или в случае любой угрозы такой агрессии Совет должен дать рекомендации относительно средств, с помощью которых это обязательство должно быть выполнено.

СТАТЬЯ 11

Любая война или угроза войны, независимо от того, затрагивает ли она непосредственно кого-либо из Членов Лиги или нет, настоящим объявляется предметом озабоченности всей Лиги, и Лига должна предпринимать любые действия, которые могут быть сочтены разумными и эффективными для защиты мира наций. В случае возникновения любой такой чрезвычайной ситуации Генеральный секретарь по просьбе любого Члена Лиги немедленно созывает заседание Совета.

Также провозглашается дружественным правом каждого члена Лиги доводить до сведения Ассамблеи или Совета любое обстоятельство, затрагивающее международные отношения и угрожающее нарушить международный мир или доброе взаимопонимание между нациями, от которого зависит мир.

СТАТЬЯ 12

Члены Лиги соглашаются, что, если между ними возникнет какой-либо спор, который может привести к разрыву, они передадут дело либо в арбитраж, либо на расследование Совета, и они соглашаются ни в коем случае не прибегать к войне раньше, чем через три месяца после вынесения решения арбитрами или отчета Совета.

В любом случае в соответствии с настоящей Статьей решение арбитров должно быть вынесено в разумный срок, а отчет Совета должен быть составлен в течение шести месяцев после передачи спора.

СТАТЬЯ 13

Члены Лиги соглашаются, что всякий раз, когда между ними возникнет какой-либо спор, который они признают подходящим для передачи в арбитраж и который не может быть удовлетворительно разрешен дипломатическим путем, они передадут весь предмет спора в арбитраж.

Споры относительно толкования международного договора, по любому вопросу международного права, относительно существования любого факта, который, если бы он был установлен, представлял бы собой нарушение любого международного обязательства, или относительно объема и характера возмещения, подлежащего возмещению за любое такое нарушение, объявляются одними из тех, которые, как правило, подходят для передачи в арбитраж.

Для рассмотрения любого такого спора арбитражным судом, на рассмотрение которого передается дело, является Суд, о котором договорились стороны в споре или который предусмотрен в любой существующей между ними конвенции.

Члены Лиги соглашаются, что они будут добросовестно выполнять любое решение, которое может быть вынесено, и что они не будут прибегать к войне против Члена Лиги, который его выполняет. В случае неисполнения такого решения Совет должен предложить, какие шаги следует предпринять для его приведения в исполнение.

СТАТЬЯ 14

Совет должен разработать и представить Членам Лиги для принятия планы учреждения Постоянной Палаты международного правосудия. Суд компетентен рассматривать и разрешать любой спор международного характера, который стороны в нем передают ему. Суд может также вынести консультативное заключение по любому спору или вопросу, переданному ему Советом или Ассамблеей.

СТАТЬЯ 15

Если между Членами Лиги возникнет какой-либо спор, который может привести к разрыву отношений, который не передается на арбитраж в соответствии со статьей 13, члены Лиги соглашаются передать этот вопрос на рассмотрение Совета. Любая сторона в споре может осуществить такое представление, направив уведомление о существовании спора Генеральному секретарю, который примет все необходимые меры для его всестороннего расследования и рассмотрения.

С этой целью стороны в споре как можно скорее направят Генеральному секретарю изложение своей позиции со всеми относящимися к делу фактами и документами, и Совет может незамедлительно распорядиться о ее публикации.

Совет прилагает усилия для осуществления урегулирования спора, и, если такие усилия увенчаются успехом, должно быть обнародовано заявление с изложением таких фактов и разъяснений относительно спора и условий его урегулирования, которые Совет может счесть целесообразными.

Если спор не урегулирован таким образом, Совет либо единогласно, либо большинством голосов составляет и публикует отчет, содержащий изложение фактов спора и рекомендации, которые считаются справедливыми и уместными в связи с этим.

Любой член Лиги, представленный в Совете, может обнародовать факты спора и свои выводы относительно них.

Если отчет Совета единогласно принимается его членами, за исключением представителей одной или нескольких сторон в споре, члены Лиги соглашаются, что они не будут вступать в войну с какой-либо стороной в споре, которая соответствует рекомендациям отчета.

Если Совету не удастся составить отчет, с которым единогласно соглашаются его члены, за исключением представителей одной или нескольких сторон в споре, члены Лиги оставляют за собой право предпринять такие действия, которые они сочтут необходимыми для поддержания права и справедливости.

Если на спор между сторонами претендует одна из них и Совет установит, что он возник из вопроса, который по международному праву относится исключительно к внутренней

юрисдикции этой стороны, Совет сообщает об этом и не выносит никаких рекомендаций относительно его урегулирования.

Совет может в любом случае в соответствии с настоящей статьей передать спор на рассмотрение Ассамблеи. Спор передается таким образом по просьбе любой из сторон в споре при условии, что такая просьба подается в течение четырнадцати дней после передачи спора на рассмотрение Совета.

В любом деле, переданном на рассмотрение Ассамблеи, все положения настоящей статьи и статьи 12, касающиеся действий и полномочий Совета, применяются к действиям и полномочиям Ассамблеи при условии, что доклад Ассамблеи, если с ним согласны представители тех членов Лиги, которые представлены в Совете, и большинства других членов Лиги, исключая в каждом случае представителей сторон в споре, имеет ту же силу, что и доклад Совета, с которым согласились все его члены, за исключением представителей одной или нескольких сторон в споре.

СТАТЬЯ 16

Если какой-либо Член Лиги прибегнет к войне вопреки ее пактам в соответствии со статьями 12, 13 или 15, он *ipso facto* будет считаться совершившим акт войны против всех других Членов Лиги, которые настоящим обязуются немедленно разорвать с ним все торговые или финансовые отношения, запретить любые сношения между их гражданами и гражданами государства, нарушающего пакт, и предотвратить все финансовые, коммерческие или личные сношения между гражданами государства, нарушающего пакт, и гражданами любого другого государства, независимо от того, являются они членами Лиги или нет.

В таком случае обязанностью Совета является рекомендовать нескольким заинтересованным правительствам, какие эффективные военные, военно-морские или воздушные силы члены Лиги должны по отдельности внести в состав вооруженных сил, которые будут использоваться для защиты соглашений Лиги.

Члены Лиги соглашаются, далее, что они будут взаимно поддерживать друг друга в финансовых и экономических мерах, которые принимаются в соответствии с настоящей Статьей, чтобы свести к минимуму потери и неудобства, возникающие в результате вышеуказанных мер, и что они будут взаимно поддерживать друг друга в противодействии любым специальным мерам, направленным против кого-либо из них государством, нарушающим соглашение, и что они предпримут необходимые шаги, чтобы обеспечить проход через свою территорию силам любого из Членов Лиги, которые сотрудничают для защиты соглашений Лиги.

Любой член Лиги, нарушивший какое-либо соглашение Лиги, может быть объявлен вышедшим из состава Лиги путем голосования Совета, с которым согласны представители всех других Членов Лиги, представленных на нем.

СТАТЬЯ 17

В случае возникновения спора между Членом Лиги и государством, не являющимся Членом Лиги, или между государствами, не являющимися членами Лиги, Государству или государствам, не являющимся членами Лиги, предлагается принять обязательства по членству в Лиге для целей такого спора на таких условиях, которые Совет может счесть справедливыми. Если такое

приглашение принимается, применяются положения статей с 12 по 16 включительно с такими изменениями, которые Совет может счесть необходимыми.

По получении такого приглашения Совет должен немедленно начать расследование обстоятельств спора и рекомендовать такие действия, которые могут показаться наилучшими и наиболее эффективными в данных обстоятельствах.

Если приглашенное таким образом государство отказывается принять обязательства, связанные с членством в Лиге, для целей такого спора и прибегает к войне против Члена Лиги, положения статьи 16 применяются в отношении государства, предпринимающего такие действия.

Если обе стороны в споре по соответствующему приглашению отказываются принять обязательства по членству в Лиге для целей такого спора, Совет может принять такие меры и вынести такие рекомендации, которые предотвратят военные действия и приведут к урегулированию спора.

СТАТЬЯ 18

Каждый международный договор или обязательство, заключенные впоследствии любым Членом Лиги, должны быть немедленно зарегистрированы в Секретариате и как можно скорее опубликованы им. Ни один такой договор или международное обязательство не являются обязательными до тех пор, пока они не будут зарегистрированы таким образом.

СТАТЬЯ 19

Ассамблея может время от времени рекомендовать членам Лиги пересмотреть договоры, которые стали неприменимыми, и учитывать международные условия, сохранение которых может поставить под угрозу мир во всем мире.

СТАТЬЯ 20

Члены Лиги по отдельности соглашаются с тем, что настоящий Пакт принимается как отменяющий все обязательства или договоренности *inter se*, которые несовместимы с его условиями, и торжественно обязуются впредь не вступать ни в какие обязательства, несовместимые с его условиями.

В случае, если какой-либо Член Лиги, прежде чем стать Членом Лиги, возьмет на себя какие-либо обязательства, несовместимые с условиями настоящего Соглашения, такой Член обязан предпринять немедленные шаги для обеспечения своего освобождения от таких обязательств.

СТАТЬЯ 21

Ничто в настоящем Пакте не должно рассматриваться как затрагивающее действительность международных обязательств, таких как арбитражные договоры или региональные договоренности, подобные Доктрине Монро, по обеспечению поддержания мира.

СТАТЬЯ 22

К тем колониям и территориям, которые в результате недавней войны перестали находиться под суверенитетом государств, которые ранее управляли ими, и которые населены народами, еще

не способными самостоятельно существовать в тяжелых условиях современного мира, следует применять принцип, согласно которому благополучие и развитие таких народов составляют священную обязанность цивилизации и что гарантии осуществления этой обязанности должны быть воплощены в настоящем Пакте.

Наилучший метод практического осуществления этого принципа заключается в том, что опека над такими народами должна быть возложена на развитые страны, которые в силу своих ресурсов, своего опыта или своего географического положения лучше всего могут взять на себя эту ответственность и которые готовы принять ее, и что эта опека должна осуществляться ими в качестве Полномочий от имени Лиги.

Характер мандата должен различаться в зависимости от стадии развития народа, географического положения территории, ее экономических условий и других подобных обстоятельств.

Некоторые общины, ранее принадлежавшие Турецкой империи, достигли такой стадии развития, когда их существование как независимых наций может быть временно признано при условии оказания административных консультаций и помощи со стороны Мандатария до тех пор, пока они не смогут самостоятельно существовать. Пожелания этих сообществ должны приниматься во внимание в первую очередь при выборе Обязательного.

Другие народы, особенно народы Центральной Африки, находятся на такой стадии, когда мандатарий должен нести ответственность за управление территорией в условиях, которые будут гарантировать свободу совести и религии при условии только поддержания общественного порядка и морали, запрещения злоупотреблений, таких как работорговля, торговля оружием и спиртными напитками, и предотвращения создания укреплений или военных и военно-морских баз и военной подготовки местных жителей не только для полицейских целей и защиты территории, а также обеспечения равных возможностей для торговли другим членам Лиги.

Существуют территории, такие как Юго-Западная Африка и некоторые острова Южной части Тихого океана, которые из-за малочисленности их населения, или их небольшого размера, или их удаленности от центров цивилизации, или их географической смежности с территорией Мандатария, и других обстоятельств, могут наилучшим образом управляться в соответствии с законами Мандатария как неотъемлемые части его территории с соблюдением вышеупомянутых гарантий в интересах коренного населения.

В каждом случае действия мандата Мандатарий представляет Совету ежегодный отчет о территории, вверенной его ведению.

Степень полномочий, контроля или администрирования, которые будут осуществляться Мандатарием, если это не согласовано ранее членами Лиги, должна быть четко определена Советом в каждом конкретном случае.

Учреждается постоянная комиссия для получения и изучения ежегодных отчетов Мандатных органов и консультирования Совета по всем вопросам, касающимся соблюдения мандатов.

СТАТЬЯ 23

При условии соблюдения и в соответствии с положениями международных конвенций, существующих или подлежащих согласованию в будущем, Члены Лиги:

(a) будут стремиться обеспечить и поддерживать справедливые и гуманные условия труда для мужчин, женщин и детей как в своих собственных странах, так и во всех странах, с которыми простираются их торговые и производственные отношения, и с этой целью создадут и будут поддерживать необходимые международные организации;

b) обязуются обеспечить справедливое обращение с коренными жителями территорий, находящихся под их контролем;

(c) возложит на Лигу общий надзор за выполнением соглашений, касающихся торговли женщинами и детьми, а также опиума и других опасных наркотиков;

(d) возложит на Лигу общий надзор за торговлей оружием и боеприпасами со странами, в которых контроль за этой торговлей необходим в общих интересах;

(e) примет меры для обеспечения и поддержания свободы сообщений и транзита, а также равного отношения к торговле всех членов Лиги. В этой связи следует иметь в виду особые потребности регионов, опустошенных во время войны 1914-1918 годов;

(f) будет стремиться предпринимать шаги по вопросам, представляющим международный интерес, для профилактики заболеваний и борьбы с ними.

СТАТЬЯ 24

Под руководство Лиги будут переданы все международные бюро, уже учрежденные общими договорами, если стороны таких договоров согласятся. Все такие международные бюро и все комиссии по урегулированию вопросов, представляющих международный интерес, создаваемые в дальнейшем, будут переданы под руководство Лиги.

По всем вопросам, представляющим международный интерес, которые регулируются общими конвенциями, но которые не находятся под контролем международных бюро или комиссий, Секретариат Лиги с согласия Совета и по желанию сторон собирает и распространяет всю соответствующую информацию и оказывает любую другую помощь, которая может оказаться необходимой или желательной.

Совет может включать в качестве части расходов Секретариата расходы любого бюро или комиссии, находящихся в ведении Лиги.

СТАТЬЯ 25

Члены Лиги соглашаются поощрять создание и сотрудничество должным образом уполномоченных добровольных национальных организаций Красного Креста, имеющих целью улучшение здоровья, профилактику заболеваний и смягчение страданий во всем мире.

СТАТЬЯ 26

Поправки к настоящему Пакту вступят в силу после их ратификации Членами Лиги, представители которых составляют Совет, и большинством членов Лиги, представители

которых составляют Ассамблею. Никакая такая поправка не является обязательной для любого Члена Лиги, который выражает свое несогласие с ней, но в этом случае он перестает быть Членом Лиги.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

ЧЕТЫРНАДЦАТЬ ПУНКТОВ[2]

Следовательно, программа мира во всем мире - это наша программа; и эта программа, единственно возможная программа, как мы ее видим, такова:

I. Открытые мирные соглашения, заключенные открыто, после которых не должно быть никаких частных международных договоренностей любого рода, но дипломатия всегда должна осуществляться откровенно и на виду у общественности.

II. Абсолютная свобода судоходства по морям, за пределами территориальных вод, как в мирное, так и в военное время, за исключением случаев, когда моря могут быть закрыты полностью или частично в результате международных действий по обеспечению соблюдения международных пактов.

III. Устранение, насколько это возможно, всех экономических барьеров и установление равных условий торговли между всеми странами, согласившимися на мир и объединившими свои усилия для его поддержания.

IV. Даны и приняты адекватные гарантии того, что национальные вооружения будут сокращены до минимума, соответствующего внутренней безопасности.

V. Свободное, непредубежденное и абсолютно беспристрастное урегулирование всех колониальных претензий, основанное на строгом соблюдении принципа, согласно которому при решении всех подобных вопросов суверенитета интересы соответствующего населения должны иметь равный вес со справедливыми притязаниями правительства, титул которого подлежит определению.

VI. Эвакуация всей российской территории и такое урегулирование всех вопросов, затрагивающих Россию, которое обеспечит наилучшее и свободнейшее сотрудничество других наций мира в предоставлении ей беспрепятственной возможности для независимого определения ее собственного политического развития и национальной политики и обеспечит ей искренний прием в общество свободных наций под эгидой институтов по ее собственному выбору; и, более чем прием, также помощь любого рода, в которой она может нуждаться и которую она сама может пожелать. Отношение, оказанное России братскими странами в предстоящие месяцы, станет серьезным испытанием их доброй воли, их понимания ее нужд в отличие от их собственных интересов, а также их разумного и бескорыстного сочувствия.

VII. Бельгия, с чем согласится весь мир, должна быть эвакуирована и восстановлена без каких-либо попыток ограничить суверенитет, которым она пользуется вместе со всеми другими свободными нациями. Никакой другой отдельный акт не послужит так, как этот, восстановлению доверия между народами к законам, которые они сами установили и определили для управления своими отношениями друг с другом. Без этого целительного акта вся структура и действенность международного права будут навсегда подорваны.

VIII. Вся территория Франции должна быть освобождена, захваченные части восстановлены, и зло, причиненное Франции Пруссией в 1871 году в вопросе Эльзас-Лотарингии, которое почти пятьдесят лет нарушало мир во всем мире, должно быть исправлено, чтобы мир снова мог быть обеспечен в интересах всех.

IX. Изменение границ Италии должно быть произведено в соответствии с четко различимыми границами гражданства.

X. Народам Австро-Венгрии, чье место среди наций мы хотим видеть защищенным и гарантированным, следует предоставить самую свободную возможность автономного развития.

XI. Румыния, Сербия и Черногория должны быть эвакуированы; оккупированные территории восстановлены; Сербии предоставлен свободный и безопасный доступ к морю; и отношения нескольких балканских государств друг с другом должны определяться дружеским советом в соответствии с исторически сложившимися рамками лояльности и национальности; и должны быть предоставлены международные гарантии политической и экономической независимости и территориальной целостности нескольких балканских государств.

XII. Турецким частям нынешней Османской империи должен быть гарантирован надежный суверенитет, но другим национальностям, которые сейчас находятся под турецким правлением, должна быть гарантирована несомненная безопасность жизни и абсолютно беспрепятственная возможность автономного развития, а Дарданеллы должны быть постоянно открыты как свободный проход для кораблей и торговли всех наций под международными гарантиями.

XIII. Должно быть создано независимое польское государство, которое должно включать территории, населенные бесспорно польским населением, которому должен быть гарантирован свободный и безопасный доступ к морю, и чья политическая и экономическая независимость и территориальная целостность должны быть гарантированы международным пактом.

XIV. Всеобщее объединение наций должно быть сформировано на основе конкретных соглашений с целью предоставления взаимных гарантий политической независимости и территориальной целостности как большим, так и малым государствам.

ПРИЛОЖЕНИЕ V

ПРИНЦИПЫ, ПРОВОЗГЛАШЕННЫЕ ПРЕЗИДЕНТОМ ВИЛЬСОНОМ В ЕГО ОБРАЩЕНИИ От 11 ФЕВРАЛЯ 1918 г.

Принципы, которые необходимо применять, таковы:

Во-первых, каждая часть окончательного урегулирования должна основываться на существенной справедливости в данном конкретном случае и на таких корректировках, которые с наибольшей вероятностью приведут к установлению мира, который будет постоянным;

Второе, что народы и провинции не должны переходить от суверенитета к суверенитету, как если бы они были простым имуществом и пешками в игре, даже великой игре, теперь уже навсегда дискредитированной, о балансе сил; но что

В-третьих, каждое территориальное урегулирование, связанное с этой войной, должно осуществляться в интересах и на благо заинтересованного населения, а не как часть какого-

либо простого урегулирования или компромисса претензий между соперничающими государствами; и

В-четвертых, всем четко определенным национальным устремлениям должно быть предоставлено максимальное удовлетворение, которое им может быть предоставлено, без внесения новых или увековечения старых элементов разногласий и антагонизма, которые, вероятно, со временем нарушат мир в Европе и, следовательно, во всем мире.

ПРИЛОЖЕНИЕ VI

СТАТЬИ ВЕРСАЛЬСКОГО МИРНОГО ДОГОВОРА, КАСАЮЩИЕСЯ ШАНЬДУНА

СТАТЬЯ 156

Германия отказывается в пользу Японии от всех своих прав, титулов и привилегий — особенно тех, которые касаются территории Кяочжоу, железных дорог, рудников и подводных кабелей, — которые она приобрела в силу Договора, заключенного ею с Китаем 6 марта 1898 года, и всех других договоренностей, касающихся провинции Шаньдун.

Все права Германии на железную дорогу Цинтао-Цинанфу, включая ее ответвления, вместе с ее вспомогательной собственностью всех видов, станциями, магазинами, основным и подвижным составом, шахтами, установками и материалами для эксплуатации шахт, были и остаются приобретенными Японией вместе со всеми правами и привилегиями, связанными с ними.

Государственные подводные кабели Германии от Цинтао до Шанхая и от Цинтао до Чефу со всеми правами, привилегиями и имуществом, связанными с ними, аналогичным образом приобретаются Японией бесплатно и без каких-либо сборов и обременений.

СТАТЬЯ 157

Движимое и недвижимое имущество, принадлежащее германскому государству на территории Кяочжоу, а также все права, на которые Германия может претендовать в результате произведенных работ или улучшений или расходов, понесенных ею, прямо или косвенно, в связи с этой территорией, были и остаются приобретенными Японией без каких-либо сборов и обременений.

СТАТЬЯ 158

Германия передает Японии в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Договора архивы, реестры, планы, документы о праве собственности и документы любого рода, где бы они ни находились, относящиеся к управлению, будь то гражданскому, военному, финансовому, судебному или иному, территорией Кяочжоу.

В течение того же периода Германия предоставит Японии подробную информацию обо всех договорах, договоренностях или соглашениях, касающихся прав, титула или привилегий, упомянутых в двух предыдущих статьях.

[Сноска 1: Перепечатано из документа Сената № 106, 66-й Конгресс, 1-я сессия, стр. 1163.]

[Примечание 2: Из обращения президента Вильсона, произнесенного на Совместном заседании Конгресса 8 января 1918 г.]